STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 4092
17 februari
2015

Advies Raad van State betreffende het besluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg in verband met de professionalisering van de jeugdzorg

Nader Rapport

Kenmerk 660029-125573-WJZ
Den Haag, 9 september 2014

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende een besluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg in verband met de professionalisering van de jeugdzorg

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 27 mei 2014, no. 2014001024, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 juli 2014, no. W13 14.0160/III, bied ik U hierbij aan.

2. Rechtsbescherming

In de nota van toelichting is in paragraaf 3.3 een alinea opgenomen over het karakter van de beslissingen tot inschrijving en de rechtsbescherming.

3. Registratie-eisen

Het ontwerpbesluit zorgt ervoor dat bij de registratie bepaalde minimumeisen in acht worden genomen en draagt voorts zorg voor de infrastructuur van de registratie. Er is bewust gekozen met inachtneming daarvan de invulling van de registratie-eisen te laten aan de veldpartijen omdat het uitgangspunt bij de Wet op de jeugdzorg is dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit primair ligt bij de veldpartijen. De bemoeienis van de overheid is tot een minimum beperkt. Er moet voorts in ogenschouw worden genomen dat bij het van start gaan van het kwaliteitsregister jeugd de registerstichting de registratievoorwaarden overneemt van de betrokken beroepsverenigingen. Tot slot is van belang dat de registerstichting bij iedere wijziging van de registratie-eisen zowel de raad van advies als de beroepsverenigingen moet betrekken.

De regering ziet thans derhalve geen aanleiding de overweging van de Afdeling te volgen.

4. Europese aspecten

Paragraaf 9 van de nota van toelichting is aangevuld.

5. Redactionele bijlage

Aan de redactionele kanttekeningen is aandacht geschonken. Daarbij is de gelegenheid aangegrepen nog enkele aanvullende redactionele wijzigingen aan te brengen.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele noodzakelijke wijzigingen in de artikelen door te voeren. Ter uitvoering van de motie van der Burg[1] is in artikel I, onderdeel B, het voorgestelde artikel 68l gewijzigd alsmede de toelichting op dat artikel. Artikel 68l is iets minder stringent geformuleerd, waardoor niet alle maatregelen die kunnen worden opgelegd openbaar gemaakt hoeven te worden. De regeling sluit thans op dit punt aan bij de Wet BIG.

Ik moge U in overeenstemming met de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie hierbij, het

[1] Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 208

gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn.

Advies Raad van State

No. W13.14.0160/III
's-Gravenhage, 17 juli 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 27 mei 2014, no.2014001024, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende een besluit van tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg in verband met de professionalisering van de jeugdzorg, met nota van toelichting.

Met het ontwerpbesluit wordt uitvoering gegeven aan het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg ten behoeve van de professionalisering van die sector.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt opmerkingen over de rechtsbescherming, de registratie-eisen en Europese aspecten. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

Met het ontwerpbesluit wordt uitvoering gegeven aan het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg ten behoeve van de professionalisering van die sector.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt opmerkingen over de rechtsbescherming, de registratie-eisen en Europese aspecten. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Inleiding

De voorgestelde wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg geeft een nadere invulling aan de kwaliteitseisen, zoals die op dit moment gelden voor de medewerkers van het bureau jeugdzorg (BJZ) en de zorgaanbieder. Werkzaamheden mogen in beginsel alleen worden toebedeeld aan jeugdzorgwerkers die zijn ingeschreven in het kwaliteitsregister jeugd. Uitgezonderd zijn de situaties dat de jeugdzorgorganisatie aannemelijk kan maken dat de kwaliteit van de zorgverlening niet nadelig wordt beïnvloed dan wel dat het noodzakelijk is dat werk aan anderen toe te delen. Dit wordt aangeduid met 'de norm van de verantwoorde werktoedeling'. Met het ontwerpbesluit wordt uitvoering gegeven aan de geldende artikelen 13, 25 en 28 van de Wet op de jeugdzorg.
Het kwaliteitsregister wordt beheerd door een stichting, de zogenoemde registerstichting. Het ontwerpbesluit stelt een aantal voorwaarden aan deze stichting en voorts aan de registratie. Het register behoeft erkenning door de betrokken ministers. De voorwaarden voor erkenning zijn niet uitputtend geregeld. De nadere invulling van de voorwaarden wordt overgelaten aan de bij de oprichting en inrichting van de registerstichting betrokken partijen. Dit betekent dat, zoals de toelichting ook stelt, bij de opzet van het kwaliteitsregister jeugd gekozen is voor een privaatrechtelijke vormgeving. De overheid heeft daar, anders dan door het stellen van noodzakelijke randvoorwaarden geen bemoeienis mee, aldus de toelichting.

2. Rechtsbescherming

De toelichting stelt dat registratie zorgvuldig moet plaatsvinden. Dit zal onder meer worden bereikt door advies in te winnen bij de registratiecommissie van de beroepsverenigingen. Daarnaast zal een zorgvuldige procedure meebrengen dat bij afwijzing een mogelijkheid tot heroverweging kan plaatsvinden.
Uit de toelichting blijkt niet of de stichting moet worden aangemerkt als een bestuursorgaan en welke rechtsbescherming de beroepsbeoefenaar geniet wanneer de stichting na heroverweging de weigering tot registratie in stand houdt.

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het voorgaande de toelichting aan te vullen.

3. Registratie-eisen

Uit het voorgestelde artikel 68h blijkt dat als enig wettelijk vereiste voor registratie geldt een afgeronde HBO-opleiding gericht op het vervullen van een beroep in de jeugdzorg. Het staat de stichting vrij andere eisen aan de registratie te verbinden. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan bepaalde eisen van praktijkervaring. Indien de betrokken ministers de door de stichting aan de registratie te verbinden eisen niet wenselijk achten, rijst de vraag op welke wijze zij kunnen bewerkstelligen dat die eisen niet worden gesteld. Intrekking van de erkenning van het kwaliteitsregister jeugd is in dit

verband een ver strekkende maatregel, als er al een passende grond zou zijn om in verband met de onwenselijkheid van bepaalde registratie-eisen de erkenning te kunnen intrekken. Gelet op het vorenstaande komt het de Afdeling wenselijk voor te voorzien in een goedkeuring van de te stellen registratie-eisen of in een mogelijkheid voor de betrokken ministers om de eisen aan te passen.

De Afdeling geeft in overweging hierin te voorzien.

4. Europese aspecten

De paragrafen 9.1 tot en met 9.3 van de toelichting gaan kort in op een aantal Europese aspecten. Paragraaf 9.2 betoogt dat het register mogelijk een beperking van de vrijheid van dienstverrichting betekent, maar dat deze gerechtvaardigd en proportioneel is. Paragraaf 9.3 gaat in op de mededingingsaspecten en betoogt dat de activiteiten van de stichting puur sociaal van aard zijn en de stichting geen winstoogmerk heeft, en dat daardoor sprake is van een niet-economische dienst van algemeen belang, waarop de mededingingsregels niet van toepassing zijn.
De Afdeling merkt op dat bij de nadere bepaling van de voorwaarden voor registratie door de stichting ervoor dient te worden gewaakt dat deze voorwaarden niet leiden tot onnodige belemmeringen voor toetreders uit andere lidstaten (vrijheid van dienstverrichting) of leiden tot beperking van de mededinging. Hierbij kan onder omstandigheden een rol spelen dat de leden van het bestuur van de stichting worden benoemd op voordracht van (Nederlandse) beroepsverenigingen van beroepsbeoefenaren.
In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag hoe in de praktijk zal worden gewaarborgd dat de voorwaarden voor registratie die door de stichting zullen worden gesteld, voldoen aan de relevante Europeesrechtelijke randvoorwaarden. Voorts merkt de Afdeling op dat het enkele feit dat de stichting geen winstoogmerk heeft nog niet betekent dat geen sprake is van een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, maar van een (niet-economische) dienst van algemeen belang.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling paragraaf 9 van de toelichting aan te vullen.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W13.14.0160/III

– Artikel I, onderdeel F, verplaatsen voor onderdeel E.
– In artikel 24 rekening houden met het Besluit burgerservicenummer in de jeugdzorg (Stb. 2014, 206).
– Artikel II van een toelichting voorzien.
– In het kader van de Europese aspecten in paragraaf 9 van de toelichting bij de verwijzing naar Richtlijn 2005/36/EG rekening houden met richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (de IMI-verordening).

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van .... houdende tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg in verband met de professionalisering van de jeugdzorg

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, van 22 mei 2014, kenmerk 375917-121108-WJZ;

Gelet op de artikelen 13, zevende lid, 25, vijfde lid, 28, eerste lid, en artikel 47, tiende lid, van de Wet op de jeugdzorg;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ....), nr. ....);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van ...., no. ...., uitgebracht in overeenstemming met de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg wordt als volgt gewijzigd.

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. De volgende onderdelen worden op alfabetische volgorde ingevoegd:

> *beroepsregister voor jeugdzorg:* register waarin beoefenaren van beroepen werkzaam op het terrein van de jeugdzorg worden ingeschreven en dat tot doel heeft de kwaliteit van de beroepsbeoefening in het belang van de jeugdzorg, alsmede de handhaving van die kwaliteit te bevorderen;
> *geregistreerde jeugdprofessional:* een beroepsbeoefenaar die is ingeschreven in het kwaliteitsregister jeugd;
> *kwaliteitsregister jeugd:* het door Onze Ministers op grond van artikel 68a, eerste lid, erkende register;
> *registerstichting:* de rechtspersoon bedoeld in artikel 68a, tweede lid.

2. Het onderdeel ‘gekwalificeerde gedragswetenschapper’ komt te luiden:gekwalificeerde gedragswetenschapper: degene die is opgenomen in het register Kinder- en Jeugdpsychologen van het Nederlands Instituut van Psychologen of degene die lid is van de Nederlandse Vereniging van Pedagogen en Onderwijskundigen en geregistreerd is als Orthopedagoog-Generalist, dan wel een gezondheidszorgpsycholoog.

B

Na hoofdstuk 8 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 8A De kwaliteit van de zorgaanbieder

Artikel 24

1. Indien toepassing is gegeven aan artikel 68a, eerste lid, worden de taken waarmee de zorgaanbieder bij of krachtens de wet is belast, verricht door of onder verantwoordelijkheid van een geregistreerde jeugdprofessional. De zorgaanbieder houdt bij de toedeling van taken rekening met de specifieke kennis en vaardigheden op basis waarvan de geregistreerde jeugdprofessional is ingeschreven in het kwaliteitsregister jeugd.

2. In afwijking van het eerste lid kan de zorgaanbieder anderen dan geregistreerde jeugdprofessionals met de uitvoering van taken belasten indien hij aannemelijk kan maken dat de kwaliteit van de zorgverlening daardoor niet nadelig wordt beïnvloed. De zorgaanbieder belast anderen met die taken indien dit noodzakelijk is voor de kwaliteit van de zorgverlening.

3. De zorgaanbieder draagt er zorg voor dat geregistreerde jeugdprofessionals hun taken kunnen

verrichten met inachtneming van de professionele standaarden waaraan zij door de inschrijving in het kwaliteitsregister jeugd zijn gebonden.

4. Dit artikel is niet van toepassing op zorgaanbieders als bedoeld in artikel 18, tweede lid, van de wet.

C

Artikel 29 wordt als volgt gewijzigd:

1. De aanhef van het eerste lid komt te luiden:

1. Onverminderd het derde, vierde en vijfde lid, beschikt de stichting ten behoeve van een verantwoorde uitvoering van de aan haar bij de wet opgedragen taken over deskundigheid met betrekking tot:

2. Onder vernummering van het derde tot het zesde lid, worden de volgende leden ingevoegd:

3. Indien toepassing is gegeven aan artikel 68a, eerste lid, worden de taken waarmee de stichting bij de wet is belast, verricht door of onder verantwoordelijkheid van een geregistreerde jeugdprofessional. De stichting houdt bij de toedeling van taken rekening met de kennis en vaardigheden op basis waarvan de geregistreerde jeugdprofessional is ingeschreven in het kwaliteitsregister jeugd.

4. In afwijking van het derde lid, kan de stichting anderen dan geregistreerde jeugdprofessionals met de uitvoering van taken belasten indien zij aannemelijk kan maken dat de kwaliteit van de taakuitoefening daardoor niet nadelig wordt beïnvloed. Zij belast anderen met die taken indien dit noodzakelijk is voor de kwaliteit van de uitvoering van haar taken.

5. De stichting draagt er zorg voor dat geregistreerde jeugdprofessionals hun taken kunnen verrichten met inachtneming van de professionele standaarden waaraan zij door de inschrijving in het kwaliteitsregister jeugd zijn gebonden.

D

Artikel 35 komt te luiden:

Artikel 35

In afwijking van artikel 29, derde lid, kan de stichting, alvorens het indicatiebesluit te nemen, een ontwerp daarvan ter advisering aan een gekwalificeerde gedragswetenschapper voorleggen.

E

Na artikel 68 worden twee nieuwe hoofdstukken ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk XIIA. Voorwaarden voor erkenning als kwaliteitsregister jeugd

Paragraaf 1. De erkenning

Artikel 68a

1. Onze Ministers kunnen op aanvraag van de beheerder van een beroepsregister voor jeugdzorg dat register als enig kwaliteitsregister jeugd erkennen.

2. De beheerder van het kwaliteitsregister jeugd heeft de rechtsvorm, bedoeld in artikel 285, eerste lid, van Boek II van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 68b

De erkenning, bedoeld in artikel 68a, eerste lid, vindt slechts plaats indien het beroepsregister voor jeugdzorg onderscheidenlijk de beheerder van die stichting voldoen aan de in de artikelen 68d tot en met 68l gestelde voorwaarden.

Artikel 68c

1. Een erkenning als bedoeld in artikel 68a, eerste lid, kan door Onze Ministers worden ingetrokken:
   a. indien de registerstichting niet of niet langer voldoet aan de bij dit besluit gestelde eisen;
   b. indien de registerstichting handelt in strijd met de in dit hoofdstuk neergelegde erkenningsvoorwaarden;
   c. indien de registerstichting niet naar behoren functioneert;
   d. op verzoek van de registerstichting.

2. Onze Ministers kunnen in het belang van de jeugdzorg een termijn vaststellen waarop de intrekking zal plaatsvinden.

Paragraaf 2. Het bestuur en de organen van de registerstichting

Artikel 68d

1. De leden van het bestuur van de registerstichting worden benoemd op voordracht van beroepsverenigingen waarbij beroepsbeoefenaren zijn aangesloten die van relevant belang zijn voor de beroepsuitoefening binnen de jeugdzorg.

2. De statuten van de registerstichting regelen de mogelijkheid tot aanwijzing van andere beroepsverenigingen van relevant belang voor de beroepsuitoefening binnen de jeugdzorg, die gerechtigd zijn tot een voordracht van leden van het bestuur.

Artikel 68e

De statuten van de registerstichting regelen op afdoende wijze dat de leden van het bestuur, dan wel leden van andere organen van de registerstichting geen functies vervullen die onverenigbaar, strijdig zijn of strijdig kunnen zijn met de belangen of doelstellingen van de registerstichting.

Artikel 68f

1. De statuten van de registerstichting voorzien in een raad van advies, bestaande uit leden die in ieder geval organisaties van werkgevers en cliënten vertegenwoordigen.

2. De raad van advies heeft in ieder geval het recht advies uit te brengen over:
   a. de voorwaarden voor registratie en herregistratie;
   b. een aanwijzing als bedoeld in artikel 68d, tweede lid;
   c. de samenstelling van de raad van advies.

3. De statuten voorzien erin dat van een door de raad van advies uitgebracht advies slechts schriftelijk en gemotiveerd kan worden afgeweken nadat over het advies een op overeenstemming gericht overleg heeft plaatsgevonden.

Paragraaf 3. De registratievoorwaarden

Artikel 68g

De registerstichting:
a. regelt dat het kwaliteitsregister jeugd slechts toegankelijk is voor beroepsbeoefenaren die behoren tot bij een van de voordragende beroepsverenigingen aangesloten categorieën van beroepsbeoefenaren;
b. hanteert niet het vereiste van lidmaatschap van een beroepsvereniging voor opname in het kwaliteitsregister jeugd.

Artikel 68h

De registerstichting stelt het register open voor de inschrijving van beroepsbeoefenaren die minimaal op het niveau van een hogere beroepsopleiding scholing hebben afgerond die is gericht is op het vervullen van een beroep in de jeugdzorg.

Artikel 68i

1. De registerstichting regelt dat:
   a. registratie en herregistratie op zorgvuldige wijze plaatsvinden;

b. de registratie een geldigheid heeft van een door de registerstichting vast te stellen, bepaalde duur;
c. herregistratie plaatsvindt op voorwaarde dat de betrokkene in de periode, bedoeld onder b, heeft voldaan aan door de registerstichting te stellen eisen van werkervaring en van na- en bijscholing.

2. De registerstichting regelt voorts dat voorafgaand aan de wijziging van de eisen van registratie aan een beroepsbeoefenaar overleg wordt gevoerd met de beroepsverenigingen, bedoeld in artikel 68d, eerste lid.

Paragraaf 4. De binding aan en handhaving van professionele standaarden

Artikel 68j

1. De registerstichting waarborgt dat de in het kwaliteitsregister jeugd opgenomen beroepsbeoefenaren dienen te handelen volgens voor hen geldende professionele standaarden.

2. De statuten van de registerstichting voorzien in de binding van de geregistreerde beroepsbeoefenaren aan een adequaat systeem van normhandhaving op grond waarvan passende maatregelen kunnen worden genomen tegen beroepsbeoefenaren die niet voldoen aan professionele standaarden, bedoeld in het eerste lid.

Paragraaf 5. De registratiekosten

Artikel 68k

De door de registerstichting in rekening te brengen kosten voor de registratie worden zodanig vastgesteld dat de baten niet uitgaan boven de kosten die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de registerstichting.

Paragraaf 6. De openbaarheid

Artikel 68l

De registerstichting regelt dat het register voor een ieder kosteloos raadpleegbaar is. Zij regelt voorts dat de maatregelen bedoeld in artikel 68j, tweede lid, gedurende een door haar vast te stellen periode kenbaar zijn en houdt bij de vaststelling van die periode rekening met de aard van de maatregelen en het belang van degenen die daarvan kennis kunnen nemen.

Paragraaf 7. Overige bepalingen

Artikel 68m

Na de beëindiging van de erkenning verleent de registerstichting alle medewerking die noodzakelijk is voor de overdracht van taken aan een andere, door Onze Ministers aan te wijzen organisatie.

Artikel 68n

1. De registerstichting verstrekt aan Onze Ministers kosteloos op verzoek alle in haar bezit zijnde, op de op het functioneren van de registerstichting of het kwaliteitsregister jeugd betrekking hebbende informatie die redelijkerwijs noodzakelijk is om te beoordelen of de registerstichting of het kwaliteitsregister jeugd op enig moment voldoet aan de bij dit besluit gestelde eisen, dan wel de informatie die redelijkerwijs noodzakelijk is om ten minste inzicht te krijgen in de aantallen registraties, de aard van de registraties en de ontwikkelingen rond het systeem van normhandhaving, bedoeld in artikel 68j, tweede lid.

2. De registerstichting meldt voorgenomen wijzingen van haar statuten aan Onze Ministers.

Artikel 68o

1. De registerstichting stelt jaarlijks een verslag op met betrekking tot de uitvoering van de met dit besluit samenhangende werkzaamheden.

2. Het jaarverslag bevat in ieder geval een beschrijving van de werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid, en geven inzicht in:

a. de voorbereiding en uitvoering van de werkzaamheden;
b. de kwaliteit van de daarbij gevolgde procedures;
c. de behandeling van personen en instellingen die met de registerstichting in aanraking komen; en
d. de werkzaamheden, samenhangend met 68j, tweede lid.

3. Het jaarverslag geeft tevens cijfermatig inzicht in de gegevens, bedoeld in het tweede lid, onder a, c en d.

4. De registerstichting zendt het jaarverslag voor 1 april aan Onze Ministers en de beroepsverenigingen, bedoeld in artikel 68d, eerste lid.

5. Het jaarverslag gaat vergezeld van een verklaring van een accountant die is ingeschreven in het register, bedoeld in artikel 36, eerste lid, van de Wet toezicht accountantsorganisaties. In de verklaring:
a. wordt mededeling gedaan omtrent de getrouwheid van het jaarverslag; en
b. wordt er blijk van gegeven dat de accountant heeft onderzocht of de registerstichting, onderscheidenlijk het kwaliteitsregister, heeft voldaan aan de bij dit besluit gestelde verplichtingen en wat daarvan de bevindingen zijn.

Artikel 68p

Van de erkenning, bedoeld in artikel 68a, eerste lid, en de intrekking van de erkenning, bedoeld in artikel 68c, eerste lid, wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

Hoofdstuk XIIB. Het indienen van een tuchtklacht door de Inspectie jeugdzorg

Artikel 68q

De bevoegdheid van de Inspectie jeugdzorg, bedoeld in artikel 47, tiende lid, van de wet, is beperkt tot het kwaliteitsregister jeugd.

F

In artikel 55d, onderdeel b, wordt na ‘gedragswetenschapper’ ingevoegd: of, indien toepassing is gegeven aan artikel 68a, eerste lid, een gedragswetenschapper die is opgenomen in het kwaliteitsregister jeugd.

G

Na artikel 77 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 77a

Gedurende een periode van een jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van de artikelen 24, eerste tot en met derde lid, en 29, derde tot en met vijfde lid, zijn die bepalingen niet van toepassing op werktoedelingen waarvan de zorgaanbieder onderscheidenlijk de stichting, aannemelijk kan maken dat die toedeling plaatsvindt aan een beroepsbeoefenaar die reeds op dat tijdstip van inwerkingtreding binnen de betreffende organisatie werkzaam was.

Artikel 77b

Gedurende een periode van vijf jaar en drie maanden na inwerkingtreding van artikel 68h kan in afwijking van dat artikel een beroepsbeoefenaar in het kwaliteitsregister jeugd zijn ingeschreven indien:
a. die beroepsbeoefenaar op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 68h binnen de jeugdzorg werkzaam is in een functie waarvoor scholing is vereist op het niveau van een hogere beroepsopleiding;
b. de aan de registratie van de beroepsbeoefenaar ten grondslag liggende aanvraag is ingediend binnen drie maanden na inwerkingtreding van artikel 68h;
c. de beroepsbeoefenaar deelneemt aan een scholingstraject, dat erop gericht is uiterlijk bij de eerste herregistratie de scholing op het niveau van hoger beroepsonderwijs te voltooien; en
d. in het kader van de raadpleegbaarheid, bedoeld in artikel 68l, voor een ieder kenbaar is dat de inschrijving van de beroepsbeoefenaar valt onder de werking van dit artikel.

ARTIKEL II

De artikelen van dit besluit treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan, verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1 Inleiding

1.1 Doel van het besluit

Deze wijziging (verder ook aangeduid als: de amvb) van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg (hierna ook: het Uitvoeringsbesluit) sluit aan bij het wetsvoorstel, houdende aanpassingen van de Wet op de jeugdzorg en enkele andere wetten ten behoeve van de professionalisering van de jeugdzorg (wetsvoorstel professionalisering jeugdzorg)[1]. De amvb geeft invulling aan de artikelen 13, 25 en 28 van de Wet op de jeugdzorg om van de jeugdzorgorganisaties[2] te eisen dat zij in beginsel die werkzaamheden toedelen aan werknemers die zijn geregistreerd in een door de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie erkend beroepsregister, het hierna te noemen kwaliteitsregister jeugd. Daarnaast stelt de amvb op grond van artikel 47, tiende lid, van de Wet op de jeugdzorg regels over de bevoegdheid van de Inspectie jeugdzorg tot het indienen van een tuchtklacht bij het kwaliteitsregister jeugd. Het betreft hier het in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel als 'kwaliteitsregister' aangeduide register. De in het kwaliteitsregister jeugd geregistreerde werknemers zijn gebonden aan professionele standaarden.

In het kwaliteitsregister jeugd worden vooralsnog twee beroepsgroepen in de jeugdzorg opgenomen: jeugdzorgwerkers en gedragswetenschappers in de jeugdzorg. Het begrip 'jeugdzorgwerkers' is in dit verband de overkoepelende naam voor een grote groep op hbo-niveau geschoolde beroepsbeoefenaren (onder meer gezinsvoogden, maatschappelijk werkers, groepsbegeleiders en sociaal agogen) in de jeugdzorg. Bij gedragswetenschappers betreft het (post)universitair geschoolde psychologen en orthopedagogen werkzaam in de jeugdzorg.

Voor een goed begrip van deze amvb is kennis van de achtergronden die zijn geschetst bij het wetsvoorstel essentieel. Om de leesbaarheid van deze nota van toelichting te bevorderen is er voor gekozen delen van de memorie van toelichting in deze nota van toelichting te laten terugkeren. Waar dat de leesbaarheid niet schaadt, zal volstaan worden met een verwijzing.

1.2 Het belang van professionele beroepsbeoefening in de jeugdzorg

Kinderen en jongeren met opvoed-, ontwikkelings- en opgroeiproblemen moeten, samen met hun ouders, goed worden geholpen. Professionele beroepsbeoefenaren in de jeugdzorg spelen hierbij een belangrijke rol. Hun expertise kan op belangrijke momenten het verschil maken. Hiervoor moeten professionals zich in een veranderende samenleving blijven ontwikkelen. Ze moeten voldoende professionele ruimte hebben om cliënten op basis van kennis, kunde en ervaring op maat te bedienen. Daarom hebben onder andere beroepsorganisaties, werkgevers, cliëntenorganisaties en de Vereniging Hogescholen (voorheen genaamd: hbo-raad) aan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Veiligheid en Justitie voorstellen gedaan om te komen tot wettelijke maatregelen ter versterking van de professionalisering van beroepen in de jeugdzorg. Het belang hiervan is onderschreven door het rapport van de Commissie Samson[3] naar seksueel misbruik in de jeugdzorg, waarin ook aanbevelingen zijn gedaan met betrekking tot professionalisering die door het kabinet zijn overgenomen[4].

De essentie van de hiervoor bedoelde voorstellen is het investeren in professionalisering van (aanstaande) jeugdzorgwerkers en gedragswetenschappers in de jeugdzorg. De voorstellen binnen het professionaliseringstraject voorzien in beter opleiden, permanente na- en bijscholing en ruimte voor reflectie (zoals supervisie en intervisie). Het traject draagt ertoe bij dat een structuur ontstaat waarbinnen professionals door middel van een passende opleiding worden geëquipeerd voor hun taken. Dit vraagt van medewerkers dat zij blijven investeren in hun vakmanschap en van jeugdzorgorganisaties dat zij investeren in hun vakmensen.

Onderdeel van het traject is dat van professionele beroepsbeoefenaren wordt verwacht dat zij zich inschrijven in een beroepsregister. Registratie biedt duidelijkheid over de vakbekwaamheid waarover een professional beschikt. De voorstellen impliceren voorts dat van de jeugdzorgorganisaties wordt

1 Kamerstukken II 2012/13, 33 619
2 Indien wordt gesproken van jeugdzorgorganisaties, wordt gedoeld op de bureaus jeugdzorg, de zorgaanbieders, bedoeld in de Wet op de jeugdzorg, (provinciaal gefinancierde zorgaanbieders en aanbieders van gesloten jeugdzorg), de justitiële jeugdinrichtingen, de bureaus Halt, de raad voor de kinderbescherming en Stichting Nidos.
3 Kamerstukken II 2012/13, 33 435, nr. 1
4 Kamerstukken II 2012/13, 33 435, nr. 3

verwacht dat ze verantwoorde jeugdzorg bieden, onder andere door de inzet van vakbekwame beroepsbeoefenaren. Die vakbekwaamheid is het meest gediend met de inzet van geregistreerde beroepsbeoefenaren. Registratie in een beroepsregister is niet alleen een waarborg voor vakbekwaamheid. De registratie sterkt ook de verbondenheid met de beroepsethische normen. Door registratie te koppelen aan een systeem van tuchtrechtelijke handhaving in geval van overtreding van professionele standaarden worden de professionals zich bij de uitvoering van taken meer bewust van de voor hun geldende professionele standaarden. Dit biedt professionals houvast bij de uitoefening van hun vaak moeilijke werk. Van de jeugdzorgorganisaties wordt verwacht dat ze het werken conform deze professionele standaarden mogelijk maken. Een professional moet aangesproken kunnen worden aangesproken op zijn handelen. Niet alleen door zijn werkgever, maar ook door derden die een belang hebben bij de handelwijze van een professional. Voor de laatste categorie is het van belang dat dit op een onafhankelijke en objectieve wijze is vormgegeven. Een van de beroepsorganisaties en werkgevers onafhankelijk orgaan zal zorgdragen voor een betrouwbare registratie van de professionals en de inrichting van een systeem van tuchtrechtelijke handhaving waardoor passende maatregelen kunnen worden genomen tegen beroepsbeoefenaren die niet voldoen aan de professionele standaarden.

De voorstellen tot professionalisering van de twee beroepen in de jeugdzorg moeten er voorts toe leiden dat de professional in een individueel geval zo nodig maatwerk kan leveren. De professional moet in het individuele geval waar nodig beredeneerd, al dan niet na overleg met beroepsgenoten, voldoende ruimte hebben om van de professionele richtlijnen te kunnen afwijken. Op deze plaats is van belang te melden dat het werken met strakke en starre protocollen en de daarmee samenhangende bureaucratie voor het werken in de jeugdzorg niet tot het gewenste resultaat van het leveren van maatwerk heeft geleid. In de praktijk is gebleken dat protocollen voor beroepsbeoefenaren een instrument werden voor risicomijdend gedrag (zie ook hierna onder 1.3). Daarom worden de protocollen vervangen door vakinhoudelijke richtlijnen, die door de beroepsgroepen, met inspraak van cliënten en werkgevers, worden vastgesteld. Vakinhoudelijke richtlijnen bieden een kader en zijn geen keurslijf. Zo ontstaat er meer ruimte voor de professional voor wie de eigen vakinhoudelijke verantwoordelijkheid het uitgangspunt is.

Door het professionaliseringstraject kunnen cliënten in de jeugdzorg meer dan voorheen erop vertrouwen dat zij worden bijgestaan door goed geschoolde, zorgvuldig conform professionele standaarden handelende professionals. Jeugdigen en hun ouders hebben recht op een professional die bekwaam, betrouwbaar en betrokken is en die zo mogelijk gezamenlijk met cliënten op het juiste moment de juiste beslissingen neemt.

1.3 Voorgeschiedenis

Na de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg is in 2005 de bureaucratisering van de jeugdzorg al snel een thema geworden. Oorzaken hiervan zijn dat incidenten die de pers haalden vaak hebben geleid tot aanvullende regelgeving. Zoals onder 1.2 aangegeven werden regels voor beroepsbeoefenaren een instrument voor risicomijdend gedrag. Zo werden bijvoorbeeld kinderen van wie de veiligheid in het geding zou kunnen komen, steeds vaker uit huis geplaatst. Voor een kind is het het beste dat het thuis in een bekende, vertrouwde omgeving opgroeit, tenzij de veiligheid van het kind in het geding is. Gebleken is dat de afweging om een kind in het gezin te laten of uit huis te plaatsen in de praktijk niet te protocolleren is. Het hoogst haalbare is een professionele inschatting, waarbij geen garanties bestaan voor geheel juiste inschattingen. Hoe deze vorm van beslissingen dan toch te beoordelen?

In 2006 zijn veldpartijen (onder meer de beroepsorganisaties, werkgevers, cliënten en de Vereniging Hogescholen) in de geïndiceerde jeugdzorg gezamenlijk in actie gekomen met als resultaat een plan om twee beroepen in de jeugdzorg verder te professionaliseren: dat van jeugdzorgwerker en dat van gedragswetenschapper in de jeugdzorg[5]. Hiervoor is het Actieplan Professionalisering Jeugdzorg geschreven. Kern van dit plan is onder meer het omschrijven van twee competentieprofielen, een uitstroomprofiel voor het hoger sociaal agogisch onderwijs, een plan voor een kwaliteitsregister, het verder uitwerken van de beroepsethiek en het tuchtrecht. Hiermee wordt beoogd beroepsbeoefenaren te voorzien van professionele autonomie, zodat zij los van opgelegde regels weer verantwoordelijkheid voor hun handelen kunnen nemen. Als het gaat om het beroepsethisch handelen voorziet genoemd Actieplan erin dat dit uiteindelijk wordt getoetst door een tuchtcollege. Op basis van een tuchtnorm kan een tuchtcollege tot een oordeel komen over het gedrag en handelen van beroepsbeoefenaren in een bepaalde situatie. Het doel van het tuchtrecht is gelegen in het waarborgen van de zuiverheid, de inhoudelijke kwaliteit en betrouwbaarheid van de beroepsgroep. Dat gebeurt onder

[5] De gezamenlijke actie van de veldpartijen heeft geresulteerd in de vorming van een Stuurgroep Actieplan Professionalisering Jeugdzorg onder voorzitterschap van mevrouw N.A. Kalsbeek.

andere door te leren van fouten. Het vrijwaart cliënten bovendien van niet-functionerende professionals door die professionals te schorsen of te schrappen uit het beroepsregister. In 2009 is het Actieplan aangepast nadat campagnes om beroepsbeoefenaren te bewegen vrijwillig tot lidmaatschap van een beroepsvereniging over te gaan dan wel om zich te laten registreren in een beroepsregister, niet tot het gewenste resultaat hadden geleid. Om de gestelde doelen alsnog te realiseren, deden de veldpartijen bij brief van 1 juli 2009 voorstellen voor een systeem van registratie en tuchtrecht aan de toenmalige minister voor Jeugd en Gezin. Bij brief van 25 november 2009[6] is met deze voorstellen ingestemd, waarbij verzocht is een implementatieplan op te stellen. Deze opdracht is op 4 mei 2010 verleend aan een nieuw op te richten stuurgroep, de Stuurgroep Implementatie Professionalisering Jeugdzorg (STIPJ)[7]. STIPJ stuurt vier trajecten aan, te weten: wetgeving, zelfregulering, onderwijs en na- en bijscholing. De in de stuurgroep vertegenwoordigde veldpartijen nemen deel aan de verschillende trajecten. Die veldpartijen hebben hiermee een wezenlijke bijdrage geleverd aan de omzetting van onderdelen van het Actieplan in deze amvb.

1.4 De implementatie

In de juridische uitwerking van een systeem van registratie met tuchtrecht als sluitstuk zijn diverse mogelijkheden onderzocht.

Over het antwoord op de vraag welke beroepsbeoefenaren voor registratie in aanmerking zullen komen en welke registratienormen zullen gelden, bestaat binnen het veld van de jeugdzorg een grote mate van overeenstemming. Het Actieplan geeft aan dat jeugdzorgwerkers op hbo-niveau en gedragswetenschappers (psychologen en orthopedagogen) voor registratie in aanmerking moeten komen. Hierbij moet voorkomen worden dat werkzaamheden in de jeugdzorg waarbij de betrokkenheid van geregistreerde jeugdzorgwerkers en gedragswetenschappers is aangewezen, worden verricht door andere, niet-geregistreerde beroepsbeoefenaren. Een register voor beroepsbeoefenaren in de jeugdzorg is weliswaar een noodzakelijke voorwaarde om die professionals te kunnen onderscheiden en de kwaliteit van de beroepsbeoefening op het juiste niveau te brengen en te houden, het garandeert echter nog niet dat sprake is van een zodanige werktoedeling binnen de jeugdzorgorganisaties dat die geregistreerde beroepsbeoefenaren ook daadwerkelijk worden ingezet waar dat nodig is. Het is niet alleen de sector zelf die vraagt om een voldoende afdwingbaar systeem, ook vanuit de Tweede Kamer wordt daar om gevraagd. Zie de aangenomen motie Kooiman-Dijsselbloem[8].

Om te voorkomen dat werkzaamheden door niet geregistreerde jeugdzorgwerkers en gedragswetenschapper worden verricht is in eerste instantie de mogelijkheid onderzocht van een systeem met voorbehouden handelingen, zoals voor artsen in de wet BIG, en een systeem van domeinafbakening. In het kader daarvan is samen met vertegenwoordigers uit de STIPJ zonder resultaat gezocht naar een omschrijving van taken, die net zoals voorbehouden handelingen, bij wet exclusief bestemd kunnen worden voor enerzijds de geregistreerde jeugdzorgwerkers en anderzijds de geregistreerde gedragswetenschappers.

Er bleek sprake van een te grote diversiteit aan werkzaamheden. Daarnaast bleken ook de omstandigheden waaronder bepaalde werkzaamheden moeten worden verricht een doorslaggevende rol te kunnen spelen bij de vraag welk niveau van kennis en vaardigheden is vereist om de werkzaamheden op een verantwoorde manier te verrichten. Indien bijvoorbeeld sprake is van een huisbezoek in een crisissituatie zullen hogere eisen aan een medewerker worden gesteld dan wanneer sprake is van een routinebezoek. Daardoor was het niet mogelijk een hanteerbare rechtsregel te formuleren die tevoren aangeeft in welke gevallen wel en in welke gevallen niet de inzet van een geregistreerde beroepsbeoefenaar is vereist. De noodzakelijk af te bakenen taken of domeinen bleken te weinig onderscheidend om deze exclusief te maken voor de jeugdzorgwerkers en gedragswetenschappers. Daardoor kon het gewenste effect niet op die manier worden bereikt.

Het vorenstaande maakt duidelijk dat behoefte bestaat aan een regeling op grond waarvan de inzet van geregistreerde jeugdzorgwerkers en gedragswetenschappers kan plaatsvinden zonder dat daarbij sprake is van een omschrijving van afgebakende taken. Dat heeft ertoe geleid dat in samenspraak met de STIPJ gekomen is tot een specifieke norm die gezien kan worden als een geconcretiseerd aspect van de verantwoordelijkheidstoedeling die wordt opgelegd aan jeugdzorgorganisaties. De nieuwe norm zal verder worden aangeduid als ‘de norm van de verantwoorde werktoedeling’. Zo verplicht de Wet op de jeugdzorg bureaus jeugdzorg en zorgaanbieders tot een zodanige verantwoordelijkheidstoedeling dat dit redelijkerwijs tot verantwoorde uitvoering van taken, onderscheidenlijk verantwoorde zorg moet leiden. De nieuwe norm van verantwoorde werktoedeling gaat ervan uit dat,

---

6 Kamerstukken II 2009/10, 31 839, nr. 23
7 Ook STIPJ staat onder voorzitterschap van mevrouw N.A. Kalsbeek.
8 Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 211

anders dan bij een algemene omschrijving, in concrete gevallen is aan te geven over welke kwaliteiten een medewerker moet beschikken. De norm (zie verder paragraaf 2) komt erop neer dat jeugdzorgorganisaties het werk binnen hun organisatie altijd moeten toedelen aan een geregistreerde jeugdprofessional, tenzij zij aannemelijk kunnen maken dat werktoedeling aan anderen niet leidt tot kwaliteitsverlies dan wel dat het noodzakelijk is anderen dat werk toe te delen. Indien het onderscheid tussen de beroepen voor de werking van het systeem geen rol speelt, zullen zij hierna worden aangeduid als: geregistreerde jeugdprofessionals.

Andere mogelijkheden om beroepsbeoefenaren te binden aan professionele standaarden en tuchtrecht werden als ontoereikend beoordeeld. Ook al zou het mogelijk zijn zorgaanbieders en bureaus jeugdzorg te verplichten van bepaalde beroepsbeoefenaren te verlangen dat zij zijn aangesloten bij een (specifieke) beroepsvereniging, dan is daarmee nog niet een juiste werktoedeling gegarandeerd. In het nader rapport[9] bij eerdergenoemd wetsvoorstel wordt daar verder op ingegaan.

In aanloop naar deze amvb is onder meer overleg gevoerd met een drietal beroepsverenigingen die actief zijn op het terrein van de jeugdzorg, de Inspectie jeugdzorg en met werkgevers (Jeugdzorg Nederland en een vertegenwoordiging van de Justitieorganisaties). De beroepsverenigingen zijn de Nederlandse Vereniging van Maatschappelijk Werkers (NVMW), de Nederlandse Vereniging Van Pedagogen en Onderwijskundigen (NVO) en het Nederlands Instituut van Psychologen (NIP). Deze partijen participeren ook in de STIPJ. Via de NVMW, voor welke organisatie de registratie is georganiseerd binnen het Beroepsregister van Agogisch en Maatschappelijk werkers (BAMw), is dat beroepsregister bij de voorbereidingen betrokken.

De drie beroepsverenigingen hebben aangegeven over te willen gaan tot de oprichting van een stichting[10] die een beroepsregister inricht. De hiervoor in paragraaf 1.3 bedoelde voorstellen om te komen tot wettelijke maatregelen ter versterking van de professionalisering van beroepen in de jeugdzorg bevatten aanvankelijk het voornemen registratie en tuchtrecht per beroepsgroep strikt gescheiden te organiseren rond de registers van de betrokken beroepsverenigingen. Ten behoeve van de duidelijkheid voor de burger en een eenvormige ontwikkeling van de door een stichting te organiseren tuchtrechtspraak, is er in overleg met de STIPJ voor gekozen de registratie en daaraan te verbinden gevolgen te organiseren rond één centraal register, het kwaliteitsregister jeugd.

Aanvankelijk was het de bedoeling de basis voor de norm van de verantwoorde werktoedeling en het kwaliteitsregister jeugd wettelijk te verankeren in de Wet op de jeugdzorg en vervolgens nader uit te werken in een amvb. De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna:Raad) kwam in zijn advies[11] naar aanleiding van het wetsvoorstel professionalisering jeugdzorg[12] tot het oordeel dat de artikelen 13 en 25 van de Wet op de jeugdzorg reeds voldoende mogelijkheden bieden om zowel van de jeugdzorgorganisaties te eisen dat zij op verantwoorde wijze werk toedelen als ook om zo nodig aanvullende eisen te stellen aan bij de jeugdzorgorganisaties werkzame beroepsbeoefenaren. Daarnaast oordeelde de Raad[13] expliciet dat die mogelijkheden zelfs zo ver gaan dat van een medewerker verlangd kan worden dat hij is gebonden aan professionele standaarden en zich zo nodig onderwerpt aan tuchtrecht.

2. De norm van de verantwoorde werktoedeling

De norm van de verantwoorde werktoedeling komt er op neer dat jeugdzorgorganisaties het werk binnen hun organisatie altijd moeten toedelen aan een geregistreerde jeugdprofessional, tenzij zij aannemelijk kunnen maken dat werktoedeling aan anderen niet leidt tot kwaliteitsverlies dan wel dat het noodzakelijk is anderen dat werk toe te delen (comply or explain). In beginsel wordt dus uitgegaan van een werktoedeling aan geregistreerde jeugdzorgwerkers of geregistreerde gedragswetenschappers. Met het oog daarop is in de artikelen 24 en 39 van het Uitvoeringsbesluit bepaald dat werkzaamheden binnen de bureaus jeugdzorg en de zorgaanbieders worden verricht door of onder verantwoordelijkheid van geregistreerde jeugdprofessionals. Daarmee wordt een optimale balans gevonden tussen enerzijds een wettelijke verplichting en anderzijds maatwerk bij het inzetten van professionals. Mits goed door de jeugdzorgorganisaties beargumenteerd, kunnen dan ook andere beroepen werkzaam zijn binnen hun organisaties. Door als uitgangspunt te nemen dat de jeugdzorgorganisaties

---

9 Kamerstukken II, 31 839, 2012/13, nr. 4

10 Deze stichting moet niet verward worden met de stichting, bedoeld in artikel 1 van de Wet op de jeugdzorg. Er wordt in dit verband slechts gedoeld op de rechtsvorm. Om verwarring te voorkomen zal zij waar mogelijk verder worden aangeduid als: registerstichting. Waar gedoeld wordt op de stichting, bedoeld in artikel 1 van de Wet op de jeugdzorg, zal waar mogelijk worden gesproken van: bureau jeugdzorg.

11 Kamerstukken II, 2011/12, 33 619, nr. 4

12 Kamerstukken II, 2012/13, 33 619, nr. 2 en 3

13 Zie de onderdelen 2, onder b, en onderdeel 3, onder a, van het advies.

gebruik maken van de diensten van geregistreerde jeugdprofessionals, zal de professionalisering over de gehele linie leiden tot een betere jeugdzorg.

Door voor de jeugdzorgorganisaties verplicht te stellen dat zij voldoen aan de norm van de verantwoorde werktoedeling, komt op hen de verplichting te rusten over de werktoedeling weloverwogen te beslissen en over die beslissing verantwoording af te leggen. Doordat inspecteurs van de Inspectie jeugdzorg in staat zijn in concrete gevallen aan te geven of sprake is van een deugdelijke argumentatie om zonder dat sprake is van kwaliteitsverlies af te wijken, kunnen de jeugdzorgorganisaties op de naleving van de norm worden aangesproken. De bewijslast rust dus op de jeugdzorgorganisaties. Zo nodig kan handhavend worden opgetreden. Op de mogelijkheden tot handhaving zal later worden teruggekomen.

De norm van de verantwoorde werktoedeling kent twee gronden om af te wijken van de verplichting van bureaus jeugdzorg en zorgaanbieders alle taken te laten verrichten door of onder verantwoordelijkheid van een geregistreerde jeugdprofessional (comply or explain). Enerzijds *mag* worden afgeweken indien een jeugdzorgorganisatie aannemelijk kan maken dat de kwaliteit van de zorg door de toedeling van werkzaamheden aan andere medewerkers niet nadelig wordt beïnvloed, anderzijds *moet* worden afgeweken indien de inzet van anderen noodzakelijk is voor de kwaliteit van de zorgverlening. De noodzaak om werk toe te delen aan anderen dan geregistreerde jeugdprofessionals kan aan de orde zijn indien de betrokkenheid van andere deskundigen noodzakelijk is.

Binnen de jeugdzorg zijn veel werkzaamheden aan te wijzen die zonder dat de kwaliteit van de zorgverlening daaronder lijdt ook door andere medewerkers kunnen worden verricht. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om administratieve of management functies. Indien die situatie zich voordoet, en de inzet van andere medewerkers niet leidt tot kwaliteitsverlies in de zorgverlening, kunnen op basis van de eerste afwijkingsgrond ook andere medewerkers dan geregistreerde jeugdprofessionals met die werkzaamheden worden belast.

De tweede afwijkingsgrond is aan de orde wanneer specifieke of specialistische andere deskundigheid dan die van jeugdzorgwerker of gedragswetenschapper is vereist. In een voorkomend geval kan het bijvoorbeeld noodzakelijk zijn om een jeugdarts of psychiater in te schakelen. Ook denkbaar is dat een jeugdige muziektherapie dient te ondergaan. In dat geval zal op grond van de tweede afwijkingsnorm de werkzaamheden moeten worden toegedeeld aan een muziektherapeut, veelal een functionaris op MBO-niveau.

Daarnaast biedt de norm de mogelijkheid dat niet geregistreerde medewerkers werken onder de verantwoordelijkheid van een geregistreerde jeugdprofessional. De reden daarvoor is tweeledig.
1. Uit veel taken vloeien werkzaamheden voort waarvoor een geregistreerde jeugdprofessional weliswaar verantwoordelijk is, maar waarvan het niet efficiënt is dat die door hemzelf worden verricht. Daarbij kan gedacht worden aan ondersteunende werkzaamheden als het uitwerken van rapporten en het beheren van de agenda. Ook dit soort werkzaamheden valt in beginsel onder de norm van de verantwoorde werktoedeling. Indien de beslissing over de toedeling van dat soort werkzaamheden telkens aan de werkgever moet worden overgelaten, ontstaat een ongewenste, onwerkbare situatie. Een en ander neemt niet weg dat daar waar ondersteunend personeel werkt onder de verantwoordelijkheid van een geregistreerde jeugdprofessional, het handelen van dat personeel toegerekend kan worden aan die jeugdprofessional.
2. Daarnaast kan het in het kader van opleiding en scholing van belang zijn dat beroepsbeoefenaren of aanstaande beroepsbeoefenaren onder de verantwoordelijkheid van een geregistreerde jeugdprofessional ervaring kunnen opdoen, hetzij in het kader van een stage, hetzij in het kader van aanvullende scholing om in het register ingeschreven te kunnen worden.

Voor geregistreerde jeugdprofessionals zal bij beide afwijkingsgronden duidelijk zijn wanneer de afwijking gerechtvaardigd dan wel noodzakelijk is. Daar zijn geen specifiekere wettelijke normen voor nodig. Bovendien dient aan de praktijk de nodige ruimte te worden gelaten om zelf vanuit een professionele houding hieraan invulling te geven.

Bij de toepassing van de norm van de verantwoorde werktoedeling zal de wet jeugdzorgorganisaties opdragen bij de toedeling van werkzaamheden rekening te houden met de vaardigheden die de geregistreerde jeugdprofessional recht geven op registratie in het kwaliteitsregister jeugd. Tenzij een instelling aannemelijk kan maken dat afwijking in een specifiek geval gerechtvaardigd is, is het daardoor niet mogelijk een gedragswetenschapper in te zetten waar een jeugdzorgwerker is vereist, en omgekeerd.

Op grond van de professionele standaarden is iedere geregistreerde jeugdprofessional zelf verantwoordelijk voor- en aan te spreken op zijn professionele handelen. Daarop is slechts een uitzondering te maken in de gevallen waarin iemand nog in opleiding is of indien onder directe leiding wordt

meegewerkt door een niet-geregistreerde medewerker. De professionele standaarden vragen van geregistreerde jeugdprofessionals wel nadrukkelijk dat zij niet op oneigenlijke gronden onder hun verantwoordelijkheid werkzaamheden laten verrichten door anderen waarvan zij (kunnen) weten dat zij onvoldoende bekwaam zijn. Dat kan zijn indien een geregistreerde jeugdprofessional zoveel trainees onder zijn hoede heeft, dat van een daadwerkelijke toezicht op het handelen geen sprake kan zijn. De geregistreerde jeugdprofessional die zich ervoor leent om iemand op oneigenlijke gronden onder zijn verantwoordelijkheid te laten werken, kan voor het tuchtcollege worden gedaagd. Tegen de werkgever die dit toestaat, kan zoals later zal worden uitgelegd, bestuursrechtelijk worden opgetreden.

De professionalisering zal vooral door en in de praktijk vorm moeten krijgen. De norm van de verantwoorde werktoedeling staat daarbij centraal. De wetgeving is niet alleen richtinggevend, maar in niet te onderschatten mate ook ondersteunend voor het proces. Indien het proces daarom vraagt, moet onder omstandigheden snel kunnen worden bijgestuurd. Een behoorlijke mate van flexibiliteit is daarom gewenst. Door de norm vast te stellen bij amvb kan veel sneller in een mogelijke behoefte om bij te sturen worden voorzien, dan wanneer die bij formele wet zou zijn vastgesteld. Het past bovendien goed in de bestaande structuur van de Wet op de jeugdzorg die ook nu reeds mogelijkheden kent om bij amvb regels te stellen met betrekking tot de kwaliteit van het personeel. De toegankelijkheid van de regelgeving wordt daarmee gediend.

Binnen de gesloten jeugdzorg is een specifieke rol toebedeeld aan gedragswetenschappers. Het betreft de artikelen 29b, vijfde lid, 29c, vierde lid, 29s, eerste lid, 29t en 29v, vierde lid, van de Wet op de jeugdzorg. Het gaat daar niet om werktoedeling door de zorgaanbieder. De wet beschrijft een aantal gevallen waarbij de instemming van een gedragswetenschapper is vereist. De betrokkenheid van die gedragswetenschappers wordt daardoor niet beheerst door de norm van de verantwoorde werktoedeling. In de Regeling aanwijzing gedragswetenschappers gesloten jeugdzorg is aangegeven welke categorieën van gedragswetenschappers volstaan. Aan die categorieën zal worden toegevoegd de categorie van gedragswetenschappers die zijn opgenomen in het kwaliteitsregister jeugd. Ter gelegenheid van de Jeugdwet zal in het kader van die wet worden bezien in welke gevallen de instemming van welke categorie gedragswetenschappers is vereist.

3. Het kwaliteitsregister jeugd

3.1 Benutting van bestaande structuren

De in paragraaf 1.3 genoemde beroepsverenigingen NIP, NVO, NVMW en – indirect – registerhouder BAMw, zijn nauw betrokken bij de voorbereidingen voor de op- en inrichting van het kwaliteitsregister jeugd. Door deze betrokkenheid wordt het register in belangrijke mate beroepsinhoudelijk geborgd, wat een voorwaarde is voor de beoogde professionalisering. Daarnaast getuigt het van draagvlak bij de betrokken organisaties en geeft het er blijk van dat zij bereid zijn de noodzakelijke stappen te zetten om de professionalisering in de jeugdzorg van de grond te krijgen. De betrokkenheid van de organisaties biedt voorts de mogelijkheid van een doelmatige inrichting van het systeem omdat daardoor de reeds bij hen aanwezige deskundigheid en infrastructuren zoveel mogelijk kunnen worden benut. De beroepsverenigingen hebben aangegeven de hierna te noemen uitgangspunten te onderschrijven en uit te voeren. Die uitgangspunten passen binnen de bij deze amvb gestelde kaders voor wat betreft de vormgeving van het kwaliteitsregister jeugd, de registratie, de erkenning van het register, alsmede de toegang tot en de verwijdering uit het register.

3.2 Vormgeving van het kwaliteitsregister jeugd

Het kwaliteitsregister jeugd zal worden beheerd door een stichting, de registerstichting. Het bestuur van de registerstichting stelt de registratienormen vast en wordt belast met de besluitvorming over verzoeken om registratie en herregistratie in het kwaliteitsregister jeugd. De drie eerder genoemde beroepsverenigingen zijn betrokken bij de vorming van het bestuur van de registerstichting. Zij zal een zelfstandige organisatie worden en waar dat nuttig en wenselijk is, met inachtneming van haar eigen verantwoordelijkheden, zo veel mogelijk de instrumenten en systemen benutten die al in de praktijk bij de beroepsverenigingen en BAMw beschikbaar zijn. Normstelling en beoordeling van vakbekwaamheid zal waar mogelijk aansluiten bij de staande praktijk van de beroepsorganisaties.

Bij de opzet van het kwaliteitsregister jeugd is gekozen voor een privaatrechtelijke vormgeving. Dat biedt de mogelijkheid de beroepsvorming zo veel mogelijk te laten plaatsvinden via de betrokken organisaties. De overheid heeft daar, anders dan door het stellen van noodzakelijke randvoorwaarden, geen bemoeienis mee.

Zoals de Raad in zijn advies terecht opmerkt leidt de onderbrenging van het kwaliteitsregister jeugd bij een door de beroepsverenigingen op te richten stichting, tot een in essentie privaatrechtelijke regeling met publiekrechtelijke elementen.

De vraag dringt zich daarbij op waarom niet gekozen is voor een publiekrechtelijk register zoals in de Wet BIG. Anders dan de individuele gezondheidszorg verkeert de beroepsvorming binnen de jeugdzorg in zijn algemeenheid bezien in de beginfase, hetgeen niet wegneemt dat er tussen de verschillende beroepen verschillen bestaan in ontwikkeling. De vraag naar geregistreerde jeugdprofessionals moet de beroepsvorming binnen de jeugdzorg stimuleren. Tegelijkertijd verbetert de kwaliteit van de zorg. Wie tot de beroepsgroep wordt toegelaten of eruit wordt verwijderd, is vooralsnog een zaak van de beroepsbeoefenaren zelf en uit zich in de betrokkenheid van de beroepsverenigingen bij het kwaliteitsregister jeugd. Zij krijgen de bevoegdheid bestuursleden voor de registerstichting voor te dragen.

Een publiekrechtelijk register zoals dat van de Wet BIG, biedt niet de flexibiliteit die het thans voorgestelde systeem wel heeft. De betrokkenheid van de beroepsverenigingen leidt naar verwachting ook tot meer betrokkenheid van de beroepsgroep dan wanneer het register van overheidswege georganiseerd wordt. De aansluiting bij het professionaliseringsproces van nieuwe verenigingen bij de registerstichting kan plaatsvinden zonder bemoeienis van de overheid en vergt aanzienlijk minder tijd dan wanneer gekozen zou worden voor een publiekrechtelijk stelsel als dat van de Wet BIG. In dat geval zal bij iedere aanpassing een wijziging van een wet in formele zin zijn vereist.

Door de erkenningsvoorwaarden is gewaarborgd dat ook andere beroepsverenigingen betrokken kunnen worden bij de registerstichting. De jeugdzorg heeft er immers belang bij dat ook andere beroepsgroepen werkzaam in de jeugdzorg zich kunnen aansluiten bij het professionaliseringsproces. Om die reden zal een erkenningsvoorwaarde zijn dat het kwaliteitsregister jeugd met inachtneming van de erkenningsvoorwaarden openstaat voor deelname van andere beroepsverenigingen. In het wetsvoorstel werd in dit kader nog een rol gezien voor zelfstandige beroepsregisters. Die mogelijkheid zag nog op de situatie dat BAMw een zelfstandige rol zou spelen. De betrokkenheid van een register dat zich in essentie beperkt tot het uitvoeren van registratie zonder zelf aan normontwikkeling te doen, is bij nadere beschouwing toch als minder gewenst beoordeeld.

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel wordt in onderdeel 7.3 een nadere beschouwing gewijd aan de verschillen en overeenkomsten tussen het BIG-register en het kwaliteitsregister jeugd. Dat staat los van de omstandigheid dat naast geregistreerde jeugdprofessionals waar nodig ook BIG-geregistreerde professionals kunnen en of zelfs moeten worden ingezet. In paragraaf 2 is daar nader op ingegaan.

Bij de oprichting van de registerstichting is de procedure op grond van de artikelen 34 van de Comptabiliteitswet 2001 gevolgd[14]. De oprichting is tevens getoetst aan het Stichtingenkader[15](beleidskader voor oprichting van stichtingen).

De Algemene Rekenkamer (ARK) heeft op 2 oktober 2013 advies uitgebracht over het doen oprichten van de registerstichting. Het advies van de ARK heeft aanleiding gegeven een ontwerp van dit besluit op de volgende punten aan te passen. Zo is de betrokkenheid van de beroepsverenigingen bij de wijziging van de registratievoorwaarden als erkenningsvoorwaarde opgenomen en is voorzien in een verplichting tot toezending van het jaarverslag door de registerstichting aan de beroepsverenigingen.

3.3 Registratie

Registratie vindt plaats wanneer het bestuur van de registerstichting heeft vastgesteld dat is voldaan aan de eisen van vakbekwaamheid (registratienormen).

Deze registratienormen zijn in de praktijk ontwikkeld door de betrokken organisaties. De registerstichting neemt bij de start van het register die registratienormen over. Indien later wijziging van de registratienormen noodzakelijk blijkt, zal die plaatsvinden aan de hand van bij de oprichting van de registerstichting vastgestelde procedures. De registerstichting zal zich bij een eventuele wijziging van de registratienormen laten leiden door haar doelstellingen.

Een belangrijke registratievoorwaarde zal zijn dat de betrokkene minimaal geschoold is op hbo-niveau. Dat brengt mee dat niet alleen jeugdzorgwerkers die succesvol een relevante hbo-opleiding hebben afgerond in aanmerking komen voor registratie. Ook jeugdzorgwerkers die op andere wijze het vereiste niveau behalen, komen in aanmerking. Het kan zich voordoen dat een jeugdzorgwerker zijn diploma in het buitenland heeft gehaald. Bij gebleken gelijkwaardigheid na onafhankelijke toetsing, is er geen enkele reden een dergelijke beroepsbeoefenaar uit te sluiten. Hetzelfde geldt voor beroepsbeoefenaren die door het succesvol afronden van een zogenoemd Erkenning van Verworven

[14] Kamerstukken II, 2012/13, 33 811 nrs. A/1, 2, alsmede 33 619, nrs. B en C
[15] Kamerstukken II, 2006/07, 25 268, nr. 42

Competenties-traject ofwel EVC-traject het vereiste opleidingsniveau weten te behalen.

Bij het volgen van een EVC-traject worden kennis en vaardigheden in beeld gebracht door eerdere ervaringen met werk. De medewerker verzamelt bewijs in een portfolio waarmee hij aantoont dat hij de desbetreffende competenties beheerst. Dit kunnen bijvoorbeeld behandelplannen, video-opnames of reflectieverslagen zijn. Dit portfolio wordt beoordeeld door een erkend EVC-aanbieder die de ervaring toetst op de branchestandaard Jeugdzorgwerker. Deze branchestandaard is gebaseerd op het beroepsprofiel van de jeugdzorgwerker. De branchestandaard sluit aan op het uitstroomprofiel Jeugdzorgwerker van de hogere beroepsopleiding die startbekwame professionals opleidt. Gemiddeld zal een hbo afgestudeerde na twee jaar op het niveau van de eerste branche standaard functioneren.

De EVC-procedure bestaat uit een portfolio en een criterium gericht interview. De onafhankelijke beoordeling hiervan vindt plaats door een EVC-aanbieder die door DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) is erkend en is ingeschreven in het register dat door het EVC-kenniscentrum wordt bijgehouden. Overigens zal naar verwachting van de mogelijkheid tot registratie op basis van een EVC-traject in de toekomst slechts in beperkte mate gebruik worden gemaakt. Het gaat om zij-instromers die over relevante werkervaring beschikken maar niet de juiste scholing hebben gevolgd, om zonder aanvullende scholing te kunnen worden geregistreerd. Het merendeel van de jeugdzorgwerkers zal op basis van een reguliere relevante hbo-opleiding worden geregistreerd.

Het verzoek om registratie wordt door de beroepsbeoefenaar gericht aan het bestuur van de registerstichting, onder overlegging van noodzakelijke stukken. Het bestuur beslist op het verzoek, doch niet dan nadat daarover advies is ingewonnen bij een van de registratiecommissies van NIP, NVO of BAMw. Voor de vraag welke van de drie commissies om advies wordt gevraagd, zal het beroep van de aanvrager bepalend zijn. Bij de registratie wordt een aantekening gemaakt van het beroep van de betrokkene (jeugdzorgwerker, psycholoog of orthopedagoog). Indien later ook andere beroepsorganisaties deel gaan nemen aan de registerstichting, kan de registerstichting ook de registratiecommissie van zo’n organisatie betrekken, dan wel die commissie combineren met die van een reeds deelnemende beroepsorganisatie.

In de startfase van het kwaliteitsregister jeugd kunnen de beroepsbeoefenaren die de registratie aanvragen en die al zijn ingeschreven in een van de verenigingsregisters van het NIP of NVO of het register van BAMw, na beperkte toetsing zonder advisering worden ingeschreven. Lidmaatschap van een beroepsvereniging, dan wel het ingeschreven staan in een van de registers is nadrukkelijk geen voorwaarde voor registratie in het kwaliteitsregister jeugd.

Indien de beroepsbeoefenaar nog niet in een van de registers van de drie betrokken beroepsverenigingen is ingeschreven, zal het bestuur van de registerstichting, afhankelijk van het beroep van de aanvrager, de betreffende registratiecommissie om advies vragen of die beroepsbeoefenaar voldoet aan de gestelde registratienormen. Daarbij worden de door de beroepsbeoefenaar in het kader van het verzoek tot registratie ingediende stukken doorgezonden naar de registratiecommissie. De registratiecommissie verricht op de betreffende aanvraag zoveel mogelijk dezelfde toets als die zij zou verrichten indien het verzoek betrekking had op registratie in het betreffende verenigingsregister c.q. BAMw. Doorslaggevend bij de beoordeling zijn echter de voor de registerstichting geldende registratienormen. Het advies wordt vervolgens toegezonden aan het bestuur van de registerstichting.

Het bestuur beslist op de aanvraag mede op basis van het advies, waarbij het – voor wat betreft de onderbouwing – eenvoudigweg kan verwijzen naar het advies (dat dan wel bekend moet zijn bij de verzoeker). De beroepsverenigingen c.q. BAMw kunnen de kosten voor het behandelen van het advies doorberekenen aan de registerstichting, die dat op haar beurt (via het inschrijfgeld) kan doorberekenen aan de verzoeker om registratie. Mutatis mutandis geldt het vorenstaande ook voor herregistraties.

3.4 Verwijdering uit het kwaliteitsregister jeugd

De registerstichting moet voorzien in een systeem van verwijdering uit het kwaliteitsregister jeugd van de personen die niet langer voldoen aan de vereisten voor registratie doordat zij de beroepsethische norm (ernstig) overtreden. Hoewel het aan de bij de oprichting en inrichting van de registerstichting betrokken partijen is te bepalen hoe zij het systeem van verwijdering effectief vorm geven, zal een vorm van tuchtrecht al snel als logische invulling van die voorwaarde worden gezien. De betrokken partijen hebben reeds aangegeven dat zal worden overgegaan tot instelling van een centraal (privaatrechtelijk geregeld) tuchtrecht. De regering juicht dat toe. Tuchtrecht is immers een goed instrument om de normen voor professioneel handelen met betrokkenheid van deskundigheid vanuit het veld zelf te staven ter collectieve lering voor de betreffende beroepsgroep, voor zelfregulatie en indien nodig om disfunctionerende beroepsbeoefenaren te corrigeren, of in zeer ernstige gevallen te

schrappen uit het beroepsregister. De beroepsverenigingen willen dat invullen op de navolgende wijze.

Mogelijke gevallen van normoverschrijding zullen worden beoordeeld door een onafhankelijk van het bestuur van de registerstichting opererend tuchtcollege. In dit verband is het goed te wijzen op de brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 29 mei 2012, waarin wordt aangegeven dat tuchtrecht een bij uitstek geschikt middel is om te leren van worst cases[16].

Het tuchtcollege wordt in het leven geroepen door in de statuten van de registerstichting vast te leggen dat de registerstichting, naast een bestuur en een hierna nog te noemen adviesraad, een orgaan kent dat is belast met de uitoefening van tuchtrechtspraak. In het kader van het tuchtrecht kan dat tuchtcollege verschillende maatregelen opleggen, zoals (oplopend van aard): waarschuwing, berisping, schorsing en schrapping. Daarnaast voorziet de registerstichting in een tuchtreglement waarin in ieder geval het tuchtprocesrecht wordt geregeld.

Het tuchtcollege wordt separaat van het bestuur gepositioneerd, dit om onafhankelijke besluitvorming te garanderen. Binnen het tuchtcollege worden kamers geformeerd, naar gelang het type beroepsbeoefenaren. In iedere kamer hebben zowel beoefenaren van het betrokken beroep als een jurist zitting.

Tegen beslissingen van het tuchtcollege in eerste aanleg wordt een beroepsvoorziening gecreëerd binnen het tuchtrecht van de registerstichting. Dat betekent dat er naast het tuchtcollege ook een college van beroep in het leven wordt geroepen. Het tuchtreglement zal daarin voorzien. De registerstichting hanteert ten behoeve van het tuchtrecht als uitgangspunt een algemene tuchtnorm, die automatisch geldt voor beroepsbeoefenaren bij registratie in het kwaliteitsregister jeugd. Door registratie binden zij zich aan die norm.

De invulling van de algemene tuchtnorm geschiedt door (de kamers van) het tuchtcollege en het college van beroep. De door het tuchtcollege en het college van beroep te hanteren algemene tuchtnorm zal (per kamer) verder worden ingevuld met de voor de desbetreffende beroepsgroep geldende professionele standaarden (voorschriften, beroepscodes, richtlijnen en veldnormen). Met het oog op de specifieke deskundigheid is het daarom van belang dat in de kamers ook beoefenaren van het betrokken beroep zitting hebben.

3.5 Erkenningsvoorwaarden voor het kwaliteitsregister jeugd

Een adequaat kwaliteitsregister jeugd is van wezenlijk belang voor de kwaliteit van de jeugdzorg, aangezien er een direct verband is met de norm van de verantwoorde werktoedeling. Daarom is bepaald dat het kwaliteitsregister jeugd erkenning behoeft. Het verschaft jeugdzorgorganisaties tevens de noodzakelijke helderheid. Het zal hen duidelijk zijn om welke medewerkers het gaat bij de verantwoorde werktoedeling, namelijk diegenen die zijn opgenomen in het kwaliteitsregister jeugd.

De aanvraag tot erkenning wordt gedaan door de beheerder van het kwaliteitsregister jeugd. Het beheer over het kwaliteitsregister jeugd wordt gevoerd door de registerstichting. Zij houdt het kwaliteitsregister jeugd in stand en is verantwoordelijk voor het functioneren daarvan. De registerstichting is een rechtspersoon en handelt daardoor door middel van haar organen. Welk orgaan bevoegd is namens de registerstichting te handelen, vloeit voort uit de statuten. Doorgaans is dat het bestuur.

De erkenning beperkt zich tot één kwaliteitsregister jeugd omdat de toegankelijkheid daarmee het meest is gediend. Eén register leidt eerder tot herkenbaarheid en transparantie bij het publiek. Het waarborgt beter dat dezelfde normen worden gehanteerd bij registratie, aangezien het uiteindelijk de beheerder is (in casu het bestuur van de registerstichting) die beslist over de registratie, ongeacht op welk beroep de registratie betrekking heeft. Voor de ontwikkeling van een eenduidige tuchtrechtspraak is het ook beter dat die niet wordt gespreid over meerdere tuchtcolleges, maar wordt geconcentreerd in één college, met meerdere kamers.

Om aan de erkenningsvoorwaarden te voldoen, bestaat het voornemen om de vormgeving van de registerstichting als volgt plaats te laten vinden.

De oprichtende organisaties worden bij het bestuur betrokken. De statuten waarborgen dat later ook andere (nieuwe) relevante beroepsverenigingen betrokken kunnen worden. De registerstichting heeft een (in reglementen) neergelegde procedure voor het vaststellen en, bij gebleken wenselijkheid, bijstellen (wijzigen) van de vakbekwaamheidsnormen aan de hand waarvan de toetsing van een

[16] Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 206

verzoek tot registratie plaatsvindt. Bij het van start gaan van het kwaliteitsregister jeugd zullen de vakbekwaamheidsnormen van de betrokken beroepsverenigingen worden overgenomen.

De registerstichting heeft een schriftelijk (in reglementen) neergelegde procedure voor het behandelen van verzoeken tot registratie in het kwaliteitsregister jeugd. De registerstichting kent, naast het bestuur en het tuchtcollege, een raad van advies waarin in ieder geval leden zitting hebben die werkgevers en cliënten vertegenwoordigen. De raad van advies heeft in ieder geval adviesrecht over de procedure rond aanpassing van de vakbekwaamheidsnormen.

De statuten moeten er voorts in voorzien dat het lidmaatschap van een orgaan van de registerstichting onverenigbaar is met bepaalde andere functies, binnen of buiten de registerstichting. Gelet op de noodzakelijke objectiviteit en onafhankelijke oordeelsvorming is het in ieder geval ongewenst dat leden van het bestuur van de registerstichting tevens lid kunnen zijn van het tuchtcollege of de adviesraad. Voorts is het om dezelfde reden ongewenst dat leden van het bestuur tevens bestuurslid zijn van de beroepsorganisaties.

Andere erkenningsvoorwaarden dragen er zorg voor dat sprake is van een minimaal opleidingsniveau dat toegang geeft tot het register (hbo-niveau), dat geregistreerde jeugdprofessionals aan na- en bijscholing doen, dat het kwaliteitsregister jeugd en dat de door het tuchtcollege op te leggen tuchtmaatregelen openbaar zullen zijn. Het vereiste van openbaarheid geeft invulling aan de motie Van der Burg[17] waarin wordt gevraagd de in het kwaliteitsregister jeugd opgenomen tuchtmaatregelen openbaar te maken.

Er zal een verplichting bestaan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Veiligheid en Justitie informatie te verschaffen.

Bij- en nascholing is een belangrijk aspect van het professionaliseringsproces. De voornemens om dat verplicht te maken worden ook vanuit de Tweede Kamer ondersteund door een daartoe door de Kamerleden Kooiman en Dijsselbloem ingediende motie[18]. Daarnaast betreft dit systeem van permanent leren ook een aanbeveling van de Commissie Samson (seksueel misbruik in de jeugdzorg).

De leden Ypma en Bergkamp hebben in het debat over het rapport van de Commissie Samson in de Tweede Kamer, de regering verzocht[19] in de basisopleidingen en in de permanente educatie van professionals die werkzaam zijn in de jeugdzorg structureel aandacht te besteden aan de seksuele ontwikkeling van kinderen en jongeren en het bespreekbaar maken van en het professioneel omgaan met seksualiteit. Met de voorliggende amvb wordt voor permanente educatie over dit thema een structuur geboden.

De ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Veiligheid en Justitie krijgen de bevoegdheid de erkenning in te trekken, indien de registerstichting niet langer voldoet aan de erkenningsvoorwaarden, de in het Uitvoeringsbesluit gestelde eisen of indien zij niet naar behoren functioneert.

Zoals gezegd zal de registerstichting die het beheer voert over het kwaliteitsregister jeugd ter waarborging van het kwaliteitsniveau van de ingeschreven beroepsbeoefenaren een tuchtcollege instellen. Het tuchtreglement zal de Inspectie jeugdzorg aanwijzen als klachtgerechtigde.

De erkenningsvoorwaarden zijn voorwaarden waaraan de registerstichting minimaal moet voldoen om voor erkenning in aanmerking te komen. De registerstichting kan daardoor bijvoorbeeld verdergaande registratienormen vaststellen dan de erkenningsvoorwaarden verlangen, zolang die normen maar niet in strijd zijn met de erkenningsvoorwaarden of met de statuten van de registerstichting.

4. De posities van de verschillende betrokken partijen

4.1 De positie van de instellingen

De jeugdzorgorganisaties moeten uitvoering geven aan de hun bij wet opgedragen taken. Zij passen daarbij de norm van de verantwoorde werktoedeling toe. Zij zullen zich daarover moeten verantwoorden, bijvoorbeeld naar de Inspectie jeugdzorg. Die verantwoording zal kunnen plaatsvinden aan de hand van beredeneerde keuzes. De jeugdzorgorganisaties zullen zich rekenschap moeten geven van de algemene tuchtnorm waaraan hun geregistreerde medewerkers door de registratie in het kwali-

[17] Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 208
[18] Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 213
[19] Kamerstukken II 2012/13, 33 400-XVI, nr. 32

teitsregister jeugd zijn gebonden. Onderdeel van de professionele standaarden, waaraan de geregistreerde jeugdprofessionals zijn gebonden, zijn onder andere vakbekwaamheidseisen waaraan een beroepsbeoefenaar die 'state of the art' handelt, dient te voldoen. Jeugdzorgorganisaties moeten een arbeidsklimaat genereren dat de geregistreerde jeugdprofessional in staat stelt zijn werkzaamheden in professionele onafhankelijkheid te verrichten. Die professionele onafhankelijkheid is essentieel omdat uiteindelijk de geregistreerde jeugdprofessional zich zal moeten verantwoorden voor zijn handelingen. Aandachtspunt daarbij is dat deze het gevoel kan hebben in een klem te geraken tussen enerzijds een jeugdzorgorganisatie, die te maken heeft met kostenoverwegingen bij het aanbieden van zorg en anderzijds de professionele standaard die voor hem geldt.

Om de onafhankelijke, professionele relatie tussen werknemer en jeugdzorgorganisatie evenwichtig vorm te geven en om de eerdergenoemde klem waarin de werknemer bij de vaststelling van de norm van de verantwoorde werktoedeling terecht kan komen te voorkomen, is bepaald dat de jeugdzorgorganisatie er zorg voor draagt dat geregistreerde jeugdprofessionals hun taken kunnen verrichten met inachtneming van de algemene tuchtnorm die voor hen aan de registratie in het kwaliteitsregister jeugd is verbonden. De instelling kan daaraan vorm geven door de vaststelling van een professioneel statuut. In dit kader kan daaronder worden verstaan een binnen de instelling geldend reglement omtrent rechten, plichten en bevoegdheden van de geregistreerde jeugdprofessional in de relatie tot de instelling. Zo nodig bieden de artikelen 13, zevende lid, en 28, eerste lid, van de Wet op de jeugdzorg de mogelijkheid (in een later stadium) bureaus jeugdzorg en zorgaanbieders bij amvb te verplichten voor hun organisaties een professioneel statuut op te stellen. De voorkeur gaat er echter naar uit dat de verschillende belangenorganisaties in onderling overleg komen tot vaststelling van een model voor een professioneel statuut.

Indien een geregistreerde jeugdprofessional ten gevolge van een uitspraak van het tuchtcollege uit het kwaliteitsregister jeugd wordt geschrapt, zal de jeugdzorgorganisatie moeten bezien wat de personele gevolgen daarvan zijn en of zij ten gevolge daarvan bij handhaving van de bestaande werktoedeling nog steeds voldoet aan de norm van de verantwoorde werktoedeling. Omdat niet snel voorstelbaar is dat dat het geval zal zijn, zal zij haar personele organisatie op de nieuwe situatie moeten aanpassen. Welke de gevolgen zijn, zal afhangen van de situatie. De jeugdzorgorganisatie moet daarover beslissen. Gedacht kan worden aan een andere functie, maar ook aan de beëindiging van het dienstverband.

Een aanspraak op jeugdzorg ingevolge de Wet op de jeugdzorg kan uitsluitend tot gelding worden gebracht bij een door de provincie gesubsidieerde instelling of een door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gesubsidieerde instelling voor gesloten jeugdzorg. Indien een instelling door de provincie wordt gesubsidieerd, wordt zij aangemerkt als zorgaanbieder in de zin van de Wet op de jeugdzorg. In de praktijk wordt die jeugdzorg ook wel verleend door andere instellingen of vrijgevestigden die oneigenlijk worden aangeduid als 'particuliere jeugdzorg'. Omdat zowel gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde instellingen 'particulier' zijn, is het beter om te spreken van gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde jeugdzorg. Zorgverlening door niet-gesubsidieerde instellingen geschiedt door tussenkomst van zorgaanbieders. De zorgaanbieders dienen ook indien zij een deel van hun zorg uitbesteden aan niet-gesubsidieerde instellingen, ervoor te zorgen dat ook in die situatie de norm van de verantwoorde werktoedeling wordt toegepast. Schiet een zorgaanbieder daarin tekort, dan kan tegen hem worden opgetreden, ondanks dat de werkzaamheden zijn uitbesteed. Voor de bureaus jeugdzorg en de instellingen voor gesloten jeugdzorg geldt een gelijke verplichting indien zij derden inschakelen bij het verlenen van zorg, dan wel voor het verrichten van aan hun opgedragen taken.

Het lijkt nuttig op te merken dat de norm van de verantwoorde werktoedeling niet meebrengt dat jeugdzorgorganisaties niet meer verantwoordelijk zijn indien bepaalde taken aan een geregistreerde jeugdprofessional worden toegedeeld. Zij dienen verantwoorde zorg te leveren. De omstandigheid dat werkzaamheden worden verricht door een geregistreerde jeugdprofessional, ontslaat hen niet van die verantwoordelijkheid.

Uit de aanpassingen van de Wet op de jeugdzorg en enkele andere wetten ten behoeve van de professionalisering van de jeugdzorg volgt dat de norm van de verantwoorde werktoedeling ook bij de justitiële jeugdinrichtingen en bureau's Halt geldt. De toepasselijkheid van de norm op Stichting Nidos vloeit voort uit artikel 38, vijfde lid, van de Wet op de jeugdzorg dat bepaalt dat diverse andere bepalingen van de Wet op de jeugdzorg, waaronder artikel 13, van overeenkomstige toepassing zijn.

4.2 De positie van de geregistreerde jeugdprofessionals

De geregistreerde jeugdprofessional zal uiteindelijk zelf verantwoordelijk zijn voor zijn eigen professionele handelen. Zoals een jeugdzorgorganisatie zich bij een verkeerde werktoedeling niet kan verschuilen achter de geregistreerde jeugdprofessional, kan een geregistreerde jeugdprofessional zich niet verschuilen achter een opdracht die bezien in het licht van de voor hem geldende beroepethische

normen, niet verantwoord is. Dat brengt mee dat geregistreerde jeugdprofessionals niet alleen het recht hebben, maar onder omstandigheden zelfs gehouden kunnen zijn opdrachten te weigeren indien zij door hun werkgever niet in staat worden gesteld die met inachtneming van de voor hen geldende professionele standaarden te verrichten. Dat past bij een onafhankelijke, professionele beroepsmentaliteit.

Indien een geregistreerde jeugdprofessional de voor hem geldende beroepethische normen schendt, kan hij daarvoor ter verantwoording worden geroepen voor het tuchtcollege.

4.3 De positie van de overige werknemers

De toepassing van de norm van de verantwoorde werktoedeling kan gevolgen hebben voor de medewerkers die met taken mogen worden belast omdat dat niet leidt tot kwalitatief mindere zorg (zie ook paragraaf 2 over de norm van de verantwoorde werktoedeling). Het volgende voorbeeld maakt dat duidelijk. Het kwaliteitsregister jeugd zal niet toegankelijk zijn voor medewerkers op mbo-niveau. Indien een dergelijke medewerker thans taken verricht in het primaire proces, zal hij die taken na de inwerkingtreding van deze wet in beginsel nog slechts voort kunnen zetten indien de instelling aannemelijk kan maken dat er geen kwaliteitsverschil is ten opzichte van de situatie dat die werkzaamheden worden verricht door een geregistreerde jeugdprofessional. Instellingen die menen dat een dergelijke situatie zich binnen hun organisatie voordoet, zullen dat voor dat concrete geval aannemelijk moeten kunnen maken.

Werknemers die nu niet in aanmerking komen voor registratie in het kwaliteitsregister jeugd, maar wel werkzaamheden verrichten waarvan de werkgever niet aannemelijk zal kunnen maken dat hij bij continuering van de bestaande werktoedeling zal kunnen voldoen aan de norm van de verantwoorde werktoedeling, zal een termijn gegund worden om zich te kwalificeren voor het kwaliteitsregister jeugd. In andere gevallen zal de werkgever in overleg met de werknemer moeten bezien welke mogelijkheden er zijn om hem met andere taken te belasten. Hoe dat in de praktijk uitvalt, zal afhangen van de omstandigheden van het geval. Deze amvb voorziet in een overgangsregeling.

Voor medewerkers die reeds nu worden belast met werkzaamheden omdat zij over andere of specifiekere kennis en vaardigheden beschikken dan jeugdzorgwerkers of gedragswetenschappers, zoals bijvoorbeeld artsen, zal er naar verwachting niets noemenswaardig veranderen. Zij zullen straks onder de uitzonderingsregel vallen.

4.4 De positie van de cliënten

De jeugdzorgverlening is momenteel formeel een aangelegenheid tussen de cliënten en de jeugdzorgorganisaties. Er bestaat geen formele relatie tussen door die instellingen aan de cliënten toegewezen beroepsbeoefenaar en die cliënten. Gebreken in de jeugdzorgverlening door beroepsbeoefenaren dienen aan de instellingen te worden toegerekend. Door dit wetsvoorstel wordt het echter mogelijk dat cliënten buiten de instellingen om tegen een door de instelling aangestelde geregistreerde jeugdprofessional een tuchtklacht indienen. Bovendien kan aan cliënten een positie worden geboden in de raad van advies van het kwaliteitsregister jeugd. Langs die weg kunnen cliënten zich bijvoorbeeld uitspreken over de eisen die aan de registratie worden gesteld. Door de bepaling van openbaarheid van het kwaliteitsregister kan de cliënt ook zelf nagaan of hij te maken heeft met een in het kwaliteitsregister jeugd geregistreerde professional.

5. Toezicht en handhaving

Bij niet naleving van de bij of krachtens de Wet op de jeugdzorg te stellen regels zal in de eerste plaats gedacht worden aan schending van de kwaliteitsnormen die de Wet op de jeugdzorg stelt aan bureaus jeugdzorg en zorgaanbieders. De bureaus jeugdzorg moeten zorgen voor een verantwoorde uitvoering van taken. De zorgaanbieders moeten hun werkzaamheden zodanig organiseren dat sprake is van verantwoorde zorg.

De Inspectie jeugdzorg houdt onder andere toezicht op de naleving van de Wet op de jeugdzorg. Zij zal na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel dus ook toezicht houden op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de norm van de verantwoorde werktoedeling.

Indien Gedeputeerde Staten (GS) van oordeel zijn dat een bureau jeugdzorg of een zorgaanbieder, de Wet op de jeugdzorg of daarop berustende bepalingen niet of in onvoldoende mate naleeft, kunnen zij een dergelijke instelling een aanwijzing geven. In spoedeisende gevallen kan een inspecteur van de Inspectie jeugdzorg een bevel geven dat zeven dagen duurt. GS kunnen het bevel verlengen.

Instellingen moeten aan bevelen en aanwijzingen voldoen[20].

De Wet op de jeugdzorg richt zich niet tot beroepsbeoefenaren werkzaam voor instellingen in de jeugdzorg. De Inspectie jeugdzorg kan dus in het kader van toezichthoudende taken niet direct optreden tegen disfunctionerende werknemers. Disfunctioneren van een medewerker dat tot gevolg heeft dat geen sprake is van verantwoorde zorg of van verantwoorde uitvoering van taken, moet in het kader van het toezicht gecorrigeerd worden langs de band van de organisatie. Die zal een aanwijzing of bevel krijgen, gericht op de naleving van de wettelijke kwaliteitsnorm. In zeer ernstige gevallen kan de instelling het bevel of de aanwijzing krijgen zijn activiteiten te staken totdat voldoende verzekerd is dat weer sprake is van verantwoorde zorg of van verantwoorde uitvoering van taken. Een bevel of aanwijzing kan meebrengen dat de instelling moet overgaan tot het treffen van maatregelen in de personele sfeer.

GS kunnen ten aanzien van instellingen die weigeren te voldoen aan een aanwijzing of bevel een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang opleggen. De instelling die het niet eens is met een bevel, aanwijzing of last, kan daartegen bezwaar aantekenen en eventueel in beroep gaan bij de bestuursrechter.

Op grond van artikel 47 van de Wet op de jeugdzorg heeft de Inspectie jeugdzorg ook toezichthoudende bevoegdheden ten aanzien van de justitiële jeugdinrichtingen, de raad voor de kinderbescherming en de Stichting Nidos. Daarnaast wordt op het functioneren van de raad voor de kinderbescherming en de rijksinrichtingen toegezien met gebruikmaking van de binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie bestaande interne beheer- en sturingsinstrumenten.

Voor de bureaus Halt, Stichting Nidos en de justitiële jeugdinrichtingen die door de minister van Veiligheid en Justitie worden gesubsidieerd, geldt dat ook op de naleving van de verantwoorde zorg wordt toegezien via de subsidierelaties. Het leveren van verantwoorde zorg zal een van de uitgangspunten zijn bij de aan de subsidieverlening te verbinden voorwaarden waarover de betrokken instellingen bij de latere subsidievaststelling verantwoording dienen af te leggen. In gevallen waarin door de minister van Veiligheid en Justitie wordt vastgesteld dat de activiteiten van een instelling niet conform deze vooraf bepaalde subsidievoorwaarden zijn uitgevoerd, kan het subsidiebedrag bij de latere subsidievaststelling lager worden vastgesteld en het teveel betaalde voorschot op de subsidie worden teruggevorderd.

De veldpartijen en de Inspectie jeugdzorg hebben aangegeven behoefte te hebben aan een goede operationalisering van de norm van de verantwoorde werktoedeling. Die operationalisering zal worden opgenomen in een breed gedragen en door veldpartijen gezamenlijk opgesteld kwaliteitskader. Dat biedt een handreiking bij de vraag hoe invulling van de norm van de verantwoorde werktoedeling moet plaatsvinden.

De Inspectie jeugdzorg heeft advies naar aanleiding van het wetsvoorstel uitgebracht over de norm van de verantwoorde werktoedeling. In haar advies heeft zij haar twijfels geuit over de handhaafbaarheid. Zij voorzag dat door de beide afwijkingsgronden onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over de toepassing van de norm. Dat komt de kwaliteit niet ten goede. In de praktijk dient zoveel mogelijk helderheid te bestaan over de toepassing van de norm. Met de Inspectie jeugdzorg heeft overleg plaatsgevonden over het advies. Daarbij is verkend hoe de door de Inspectie jeugdzorg gestelde onduidelijkheid kan worden weggenomen, zonder daarbij op te lopen tegen de eerder geconstateerde problemen en zonder dat afstand moet worden genomen van een systeem dat door de veldpartijen wordt gedragen.

De oplossing is gevonden in het kwaliteitskader. De Inspectie jeugdzorg ziet mogelijkheden om door de betrokkenheid van de veldpartijen tot een zodanige invulling van het beleidskader te komen dat een effectieve handhaving van de norm van de verantwoorde werktoedeling mogelijk is. Het kwaliteitskader zal voor iedereen, Inspectie jeugdzorg en veldpartijen, op voorhand duidelijkheid verschaffen over de toepassing van de norm.

Het kwaliteitskader zal als basis dienen voor een door de Inspectie jeugdzorg te hanteren toetsingskader, dat daarmee als ijkpunt kan gelden voor het toezichts- en handhavingsbeleid. Het is niet noodzakelijk voor het kwaliteitskader een specifieke wettelijke basis te creëren. De bevoegdheid om een toetsingskader op te stellen over de wijze waarop het toezicht zal plaatsvinden, vindt haar grondslag in de Algemene wet bestuursrecht. Dat de Inspectie jeugdzorg zich bij het formuleren van dat toetsingskader zal baseren op een door de veldpartijen in overleg met haar opgesteld kwaliteitskader, vergt geen bijzondere, wettelijke grondslag. Het werken met dergelijke beleidsregels biedt juist de flexibili-

[20] Artikel 16 juncto artikel 29 en artikel 38, vijfde lid, juncto art. 13 van de Wet op de jeugdzorg.

teit waaraan in de praktijk in dit stadium behoefte bestaat.

6. De verhouding tot en de gevolgen voor het klachtrecht

De Wet op de jeugdzorg verplicht bureaus jeugdzorg, zorgaanbieders en Stichting Nidos een regeling te treffen voor de behandeling van klachten over gedragingen van hen of van voor hen werkzame personen jegens onder anderen hun cliënten[21]. Ook de raad voor de kinderbescherming, de justitiële jeugdinrichtingen en de bureaus Halt kennen een klachtregeling. Door de invoering van de norm van de verantwoorde werktoedeling, ontstaat een samenloop met het via het kwaliteitsregister jeugd in het leven te roepen tuchtsysteem. Een gedraging van een medewerker die is opgenomen in het kwaliteitsregister jeugd, kan immers zowel tot een klacht in het kader van een klachtregeling als tot een tuchtklacht bij het kwaliteitsregister jeugd leiden. De vraag is of dat moet worden voorkomen.

Het tuchtrecht en het klachtrecht dienen verschillende doelen. Het doel van het tuchtrecht is het waarborgen van de zuiverheid (kwaliteit en betrouwbaarheid) van de beroepsgroep. Het klachtrecht strekt ertoe door cliënten ervaren gevoelens van onvrede aan de betrokken zorgaanbieder of medewerker te doen blijken en het recht van een cliënt op een reactie met betrekking tot zijn klacht vast te leggen.

De uiteenlopende oogmerken van het tuchtrecht en het klachtrecht brengen met zich mee, dat een cliënt de behoefte kan hebben beide mogelijkheden te gebruiken. Niet valt in te zien waarom een cliënt op dit punt beperkingen moeten worden opgelegd. Het staat hem immers ook vrij naast een klacht- of tuchtrechtelijke procedure een vordering bij de burgerlijke rechter aanhangig te maken of aangifte toe doen van een strafbaar feit. Er is derhalve geen aanleiding wijziging aan te brengen in de reikwijdte van het klachtrecht. Behoud van het klachtrecht kan eraan bijdragen dat zoveel mogelijk klachten reeds worden behandeld en opgelost, zodat de gang naar de tuchtrechter zoveel mogelijk alleen wordt ingezet voor gevallen die zich daarvoor daadwerkelijk lenen. Afhandeling van een procedure in het kader van het klachtrecht kan tot voldoende genoegdoening voor de klager leiden, waardoor deze zal afzien van het indienen van een tuchtklacht.

Binnen de verschillende jeugdzorgorganisaties zijn ook nu reeds beroepsbeoefenaren werkzaam die zijn onderworpen aan publiek of privaatrechtelijk tuchtrecht en over wie een klacht kan worden ingediend. Er is geen reden om in de nieuwe situatie daar anders mee om te gaan.

7. Het nieuwe stelsel voor jeugdhulp (Jeugdwet[22])

In het nieuwe stelsel zal het college van burgemeester en wethouders (hierna college) verantwoordelijk zijn voor preventie, jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering en de organisatie van het AMHK ten behoeve van jeugdigen die hun woonplaats hebben binnen de betreffende gemeente. Jeugdhulp is ruimer dan jeugdzorg, zoals die thans in de Wet op de jeugdzorg is omschreven. In de daartoe nieuw in te voeren Jeugdwet zal jeugdhulp worden omschreven als: ondersteuning van en hulp en zorg, niet zijnde preventie, aan jeugdigen en hun ouders bij het verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking van de jeugdige, of opvoedingsproblemen van ouders; daarnaast komen ook begeleiding en persoonlijke verzorging te vallen onder het begrip jeugdhulp (zie artikel 1.1 van de Jeugdwet).

De feitelijke hulpverlening zal binnen het nieuwe stelsel plaatsvinden door door het college ingeschakelde jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen of door de gemeente zelf. De taken die thans door de bureaus jeugdzorg en Stichting Nidos worden uitgevoerd in het kader van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, zullen na de inwerkingtreding van de Jeugdwet worden verricht door daartoe gecertificeerde instellingen. Daarnaast blijft in het nieuwe stelsel een rol weggelegd voor de justitiële jeugdinrichtingen, de bureaus Halt en de raad voor de kinderbescherming. Voor deze organisaties zal er voor wat betreft de toepassing van de norm van de verantwoorde werktoedeling niets veranderen.

Voor zover de jeugdhulp straks verleend zal worden door private organisaties, zal op die organisaties de plicht rusten de norm van de verantwoorde werktoedeling toe te passen. Die norm is binnen een organisatie goed hanteerbaar omdat in een organisatie altijd sprake is van werktoedeling. De positie van het dan inmiddels erkende kwaliteitsregister jeugd zal in een op de Jeugdwet gebaseerde amvb opnieuw moeten worden geregeld.

---

[21] Artikel 68 Wet op de jeugdzorg en artikel 38, vijfde lid, juncto Hoofdstuk XII van de Wet op de jeugdzorg.
[22] Stb. 2014, 105

Net als in de Wet op de jeugdzorg kunnen op grond van de Jeugdwet ook zzp'ers worden betrokken bij de jeugdhulpverlening. De praktijk van de Wet op de jeugdzorg brengt momenteel mee dat die betrokkenheid slechts kan plaatsvinden doordat de bureaus jeugdzorg of de zorgaanbieders zzp'ers inschakelen. Beide organisaties zijn daarbij gebonden aan de norm van de verantwoorde werktoedeling. In het komende stelsel ligt dat (gedeeltelijk) anders en doen zich voor wat betreft de feitelijke hulpverlening de volgende mogelijkheden voor.

Gecertificeerde instellingen zullen zich met uitsluiting van andere instellingen bezig houden met de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering. Zij vallen onder het toezicht van het Rijk.

Daarnaast vindt hulpverlening plaats door jeugdhulpaanbieders. Dat kunnen natuurlijke personen, verbanden van natuurlijke personen of rechtspersonen zijn die jeugdhulp doen verlenen. Jeugdhulpaanbieders kunnen ook zelfstandigen zijn die jeugdhulp verlenen. In vergelijking met de huidige situatie kan het dus voorkomen dat de jeugdhulp niet zoals nu door een grote organisatie wordt geleverd, maar door zeer kleinschalige organisaties van bijvoorbeeld een samenwerkingsverband of door zelfstandig werkende zzp'ers. Het is aan het college daarin keuzes te maken. De norm van de verantwoorde werktoedeling is een norm die zich niet zondermeer leent voor de toepassing op natuurlijke personen die zonder de inschakeling van tussenpersonen zelf de jeugdhulp verlenen. Er wordt door hen immers geen werk toegedeeld. Door voor bepaalde vormen van jeugdhulp solistisch werkende jeugdhulpverleners te contracteren, wordt het werk feitelijk toegedeeld door het college.

Gemeenten zullen in het nieuwe stelsel contracten moeten sluiten met jeugdhulpaanbieders om aan hun verantwoordelijkheden invulling te kunnen geven. Indien een jeugdhulpaanbieder bij voorbaat al niet aan de norm van de verantwoorde werktoedeling zal kunnen voldoen, bijvoorbeeld omdat de gecontracteerde jeugdhulpaanbieder (of voor hem werkende personen) geen geregistreerde jeugdprofessional is (of zijn) en de hulpvraag zodanig is dat niet aannemelijk is dat hij kwalitatief dezelfde hulp kan leveren als een geregistreerde jeugdprofessional, zal de gemeente hem daarvoor niet mogen contracteren. Iets soortgelijks kan zich voordoen bij georganiseerde verbanden die niet of in onvoldoende mate beschikken over geregistreerde jeugdhulpverleners. Het college zal zich ervan moeten verzekeren dat de jeugdhulpaanbieder kan functioneren met toepassing van de norm van de verantwoorde werktoedeling (zie artikiel 2.6, derde lid, van de Jeugdwet). Daarnaast zal in het nieuwe stelsel aan de gemeenten de verplichting worden opgelegd in een plan als bedoeld in artikel 110, eerste lid, onder a, van de Gemeentewet op te nemen hoe zij waarborgt dat de door haar gecontracteerde jeugdhulpaanbieders voldoen aan de norm van de verantwoorde werktoedeling (zie artikel 2.2, tweede lid, onder d, van de Jeugdwet). Het college ziet toe op de correcte uitvoering van het plan.

Ten slotte is de situatie denkbaar dat gemeenten zelf de hulpverlening organiseren door daarvoor binnen de gemeente een dienst in te stellen. In dat geval zal de Jeugdwet bepalen dat de gemeente zelf aan de norm van de verantwoorde werktoedeling moet voldoen (zie artikel 2.6, tweede lid, van de Jeugdwet). Hoe op de naleving van de norm van de verantwoorde werktoedeling toezicht zal worden uitgeoefend in het nieuwe stelsel, zal in de Jeugdwet expliciet worden geregeld.

De regering vindt het van groot belang dat ook na de inwerkingtreding van de Jeugdwet hulpverleners goed toegerust zijn voor het uitoefenen van hun beroep en dat dit ook toetsbaar is. Beroepsregistratie is, naast andere kwaliteitsinstrumenten, een waardevolle manier om kwaliteit van hulpverlening en transparantie te borgen. Een hulpverlener die is opgenomen in een beroepsregister, voldoet aan opleidingseisen, is gebonden aan professionele standaarden en is onderworpen aan tuchtrecht.

Omdat het niet mogelijk en niet wenselijk is in de Jeugdwet verschillende regimes van eisen aan professionals, gebaseerd op de nu bestaande sectoren, naast elkaar te laten bestaan, heeft de regering – mede op basis van bovengenoemd onderzoek – besloten voor de jeugdhulp de norm van de verantwoorde werktoedeling op te nemen met het volgende uitgangspunt: instellingen dienen te werken met in het kwaliteitsregister jeugd of in het BIG-register geregistreerde professionals, tenzij zij aannemelijk kunnen maken dat werktoedeling aan anderen niet leidt tot kwaliteitsverlies dan wel dat het noodzakelijk is anderen dat werk toe te delen (comply or explain).

Deze norm zal in het Uitvoeringsbesluit onder de Jeugdwet worden opgenomen.Voor de operationalisering hiervan moet door alle betrokken partijen een nieuw kwaliteitskader worden ontwikkeld.

De norm van de verantwoorde werktoedeling, die met onderhavige amvb wordt geregeld en moet leiden tot de inzet geregistreerde professionals, is ontwikkeld binnen de context van de huidige jeugdzorg. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Jeugdwet (blz. 49) staat, heeft de regering een onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden en consequenties van het van toepassing laten zijn van de norm van de verantwoorde werktoedeling voor de verschillende beroepsgroepen en sectoren die komen te vallen onder het begrip jeugdhulp. Kernvraag is of de norm

zomaar kan worden overgenomen voor het brede domein van de jeugdhulp, waar nu nog sprake is van verschillende sectoren met elk hun eigen historie op het gebied van professionalisering. Het onderzoeksrapport is 27 september 2013 aan de Tweede Kamer aangeboden[23]. Het onderzoek schetst een divers beeld. In een aantal deelsectoren die straks tot de jeugdhulp gaat behoren wordt al gewerkt met beroepsregistratie. Zo is BIG-registratie een belangrijke vorm van kwaliteitsborging in de jeugd-ggz. Om die reden zal de BIG-registratie naast de registratie in het kwaliteitsregister jeugd een plaats krijgen bij de werktoedeling binnen het komende stelsel voor de jeugdhulp.

Daarnaast zijn er deelsectoren, zoals in de jeugd-vb en jeugdwelzijn, waar beroepsregistratie nu geen vereiste is. In de jeugd-vb heeft men bijvoorbeeld een competentiebox ontwikkeld met verschillende profielen, die een gedragen standaard biedt voor het ontwikkelen en toetsen van opleidingen.

Bij de professionalisering van de jeugdhulp speelt de operationalisering van de norm van de verantwoorde werktoedeling een belangrijke rol. Na de inwerkingtreding van de Jeugdwet zal niet langer het smalle uitgangspunt van de jeugdzorg gelden dat de centrale norm van de verantwoorde werktoedeling ervan uitgaat dat altijd geregistreerde jeugdprofessionals met de werkzaamheden moeten worden belast. Onder de Jeugdwet zal aan de verbreding van het jeugddomein de consequentie worden verbonden dat ook BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaren onder de werking van de centrale norm zullen vallen. Dat betekent dat ook het op te stellen kwaliteitskader verbreed zal moeten worden.

Het is nodig dat alle sectoren tijd en gelegenheid krijgen voor de gezamenlijke invulling van dat brede kwaliteitskader. Het zal invulling geven aan de wettelijke kwaliteitseisen die gelden ten aanzien van de werktoedeling zoals die zal gelden onder de Jeugdwet. De regering vindt het belangrijk dat de partijen uit de jeugdhulp (zoals cliëntenorganisaties, beroepsverenigingen, brancheorganisaties en gemeenten) dit nieuwe kwaliteitskader gezamenlijk ontwikkelen, zodat het beste van de verschillende kwaliteitssystemen hierin verenigd kan worden. Een gezamenlijk gedragen kwaliteitskader leidt tot een gelijk speelveld voor alle jeugdhulpaanbieders, waar nu nog sprake is van verschillende sectoren met elk hun eigen historie op het gebied van professionalisering.

De regering onderkent dat beroepsregistratie niet voor alle functies in de jeugdhulp de eerst aangewezen manier van kwaliteitsborging is. Dit is inherent aan het systeem van comply or explain en de keuze om vooralsnog WO-gedragswetenschappers en HBO-jeugdzorgwerkers in het kwaliteitsregister jeugd op te nemen.

In de amvb bij de Jeugdwet zal worden voorzien in een overgangsregeling met een tijdelijke vrijstelling van de verplichting van jeugdorganisaties van de toepassing van de verantwoorde werktoedeling, teneinde alle sectoren de kans te geven om zich voor te bereiden op deze nieuwe werkwijze.

8. De voorhang bij de Eerste en Tweede Kamer

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Tweede Kamer van 5 maart 2014 is besloten dit besluit desgewenst te betrekken bij plenaire behandeling van het Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg en enkele andere wetten ten behoeve van de professionalisering van de jeugdzorg[24]. Die behandeling leidde tot aanpassing van nota van toelichting van het ontwerp van dit besluit. Het Kamerlid Van der Burg wees erop dat de toelichting op dit besluit niet in overeenstemming was met de door haar ingediende en aangenomen motie inzake de openbaarheid van tuchtmaatregelen. De toelichting is op dat onderdeel aangevuld.

Verder heeft een aanpassing van de overgangsregeling plaatsgevonden. De aanpassing was reeds aangekondigd in verslag van het schriftelijk overleg[25] dat plaatsvond naar aanleiding van de voorhang van dit besluit.

Onder de overgangsregeling zoals die luidde ten tijde van de de voorhang, gold die regeling slechts ten aanzien van beroepsbeoefenaren, zolang zij in dienst bleven van dezelfde werkgever. De regeling is in die zin verruimd, dat die beperking is komen te vervallen. Voorts is het gedurende de overgangstermijn mogelijk gemaakt dat beroepsbeoefenaren die weliswaar nog niet op hbo-niveau zijn geschoold, maar wel op een hbo-functie werken, toch reeds geregistreerd kunnen worden. Dat heeft tot belangrijk voordeel dat zij van het begin af aan vallen onder het tuchtrecht van het kwaliteitsregister jeugd. De betreffende beroepsbeoefenaar moet dan aan het einde van de overgangsperiode het

[23] Kamerstukken II 2013/14, 33 684, nr. 12
[24] Kamerstukken II 2012/13, 33 619, nr. 2
[25] Kamerstukken II 2012/13, 33 619. nr. 9, blz. 9

vereiste scholingsniveau hebben behaald. Slaagt hij daar niet in, dan komt hij niet voor herregistratie in aanmerking.

De Eerste Kamer heeft naar aanleiding van het ontwerp geen opmerkingen gemaakt die leidden tot aanpassing daarvan.

9. Europese aspecten

9.1 Gereglementeerd beroep

Met betrekking tot de Europeesrechtelijke aspecten van het professionaliseringsbeleid dient allereerst te worden opgemerkt dat de invoering van het kwaliteitsregister jeugd er niet toe leidt dat het werken in de jeugdzorg een 'gereglementeerd beroep' wordt in de zin van artikel 3, lid 1, sub a, van de Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties. Instellingen hebben de bevoegdheid af te wijken van de verplichting een geregistreerde jeugdprofessional met taken in de jeugdzorg te belasten indien dat niet leidt tot kwaliteitsverlies in de zorgverlening.

Wel raakt deze amvb aan de vrijheid van dienstverrichting doordat werkgevers in de jeugdzorg er de voorkeur aan kunnen geven in zee te gaan met medewerkers die in het kwaliteitsregister jeugd zijn opgenomen. De belemmering in de vrijheid van dienstverlening ziet dan louter op de registratie zelf, aangezien ten gevolge van de erkenningscriteria in het buitenland behaalde, gelijkwaardige diploma's en aldaar opgedane werkervaring moet worden gehonoreerd.

9.2 Beperking van de vrijheid van dienstverrichting

Zo er sprake zou zijn van een beperking van de vrijheid van dienstverrichting dan kan deze beperking worden gerechtvaardigd indien het invoeren van een kwaliteitsregister jeugd beantwoordt aan een dwingende reden van algemeen belang. Cliënten moeten immers kunnen vertrouwen op de deskundigheid en integriteit van beroepsbeoefenaren die vaak in een zeer vertrouwelijke relatie met kwetsbare cliënten werken. De regering is van oordeel dat het invoeren van een kwaliteitsregister jeugd strekt tot een kwaliteitsverbetering van de jeugdzorg, hetgeen een dwingende reden van algemeen belang is. De invoering van het kwaliteitsregister jeugd is geschikt om deze doelstelling te verwezenlijken en gaat niet verder dan nodig is voor het bereiken van dat doel.

9.3 Niet-economische dienst van algemeen belang

In Europeesrechtelijk perspectief kan nog worden opgemerkt dat het kwaliteitsregister jeugd als een dienst van algemeen belang zal worden aangemerkt. De door de registerstichting te verrichten activiteiten zijn puur sociaal van aard. Het doel bestaat slechts in het bevorderen van de kwaliteit van dienstverlening in de jeugdzorg. Het kwaliteitsregister jeugd doet dat zonder winstoogmerk; door als voorwaarde bij amvb te bepalen dat de bij beroepsbeoefenaren in rekening te brengen tarieven maximaal kostendekkend zijn, zal er ook feitelijk geen winst worden gemaakt. De dienst is daardoor niet-economisch van aard. Doordat sprake is van een niet-economische dienst van algemeen belang, zijn de Europese mededingingsregels op de registerstichting niet van toepassing.

10. Caribisch Nederland

Deze amvb zal net als de Wet op de jeugdzorg geen gevolgen hebben voor de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Of en zo ja, op welke wijze in die openbare lichamen toepassing zal worden gegeven aan de professionalisering van de jeugdzorg, wordt meegenomen in de wet die het nieuwe stelsel zorg voor jeugd gaat regelen (Jeugdwet).

11. Evaluatie en monitoring

Met betrekking tot de doeltreffendheid en de effecten van deze amvb in de praktijk zal een evaluatie plaatsvinden. Nu het professionaliseringstraject na de inwerkingtreding van de Jeugdwet, naar verwachting met ingang van 1 januari 2015 in die wet geregeld zal worden en het Uitvoeringbesluit met ingang van die datum zal komen te vervallen, is het niet zinvol in het kader van dit besluit een evaluatiebepaling op te nemen. De evaluatie van het professionaliseringstraject zal daarom deel uit maken van de evaluatie van de Jeugdwet.

Naast evaluatie zal monitoring plaatsvinden van het professionaliseringstraject. In zijn advies op het wetsvoorstel professionalisering jeugdzorg merkte de Raad op dat de overheid door het thans voorgestelde systeem zich via wetgeving bindt aan de beroepsverenigingen. De Raad acht dat ongewenst. Zoals toegelicht in het nader rapport bij het wetsvoorstel professionalisering jeugdzorg, is de regering van oordeel dat een binding onvermijdelijk is. Door een systeem van monitoring op te

zetten, kan echter gevolgd worden of de door de Raad geconstateerde wettelijke binding voldoet aan het verwachtingspatroon. Zo nodig kan dan bijsturing plaatsvinden. Bij de monitoring moet gedacht worden aan onderwerpen als het aantal geregistreerden, het karakter van de registraties, het verloop van de herregistraties, de ontwikkelingen rond na- en bijscholing, het aantal tuchtzaken en de aard van de mogelijk opgelegde tuchtmaatregelen.

12. Administratieve lasten en nalevingskosten

12.1 Administratieve lasten

De administratieve lasten van het wetsvoorstel professionalisering jeugdzorg en onderhavige amvb betreffen met name het verstrekken van gegevens aan het register. Afhankelijk van de nog definitief vast te stellen eisen rondom (her)registratie, is als uitgangspunt genomen dat de registratie volledig digitaal zal plaatsvinden. Een beroepsbeoefenaar zal derhalve eenmaal per jaar het register moeten bijwerken met gegevens over her- of bijscholing, werkervaring of andere relevante activiteiten, inclusief een scan van de 'bewijslast'. Dit brengt een gemiddelde tijd van vijftien minuten met zich mee, waardoor de administratieve lasten (gemiddelde loonkosten € 37 per uur) voor de twee in onderhavige amvb genoemde beroepsgroepen op jaarbasis met circa € 185.000 zal toenemen. Hierbij geldt dat niet alle in dezen genoemde activiteiten binnen de reguliere werktijd behoeven te worden verricht.

Deze introductie van de norm van de verantwoorde werktoedeling betekent dat toezichthouders zich er van dienen te vergewissen dat voldaan wordt aan de norm van de verantwoorde werktoedeling.

Dit past binnen de taakinvulling van de inspectie. Er is geen sprake van administratieve lasten voor burgers. Wel zal de kwaliteitsverbetering van de professional leiden tot een betere kwaliteit van de dienstverlening en een kortere doorlooptijd.

Het algemene uitgangspunt is dat het professionaliseringtraject de kwaliteit van de beroepsuitoefening zal verhogen, zodat de cliënten meer zorg op maat krijgen en de administratieve processen voor cliënten, professionals en instellingen afnemen of ten minste meer ten dienste van de beroepsuitoefening komen te staan. Immers, als vakbekwamere professionals zich meer kunnen richten op (het belang) van de cliënt en meer professionele ruimte krijgen om te doen wat nodig is, kunnen mogelijk meer cliënten doeltreffender en in minder tijd worden geholpen en dan zijn er bij gelijkblijvende vraag naar jeugdhulp minder professionals, managers en administratief personeel nodig. Op termijn leidt deze kwaliteitsverbetering dus tot meer budgettaire ruimte, zodat er meer (opleidings)budget beschikbaar komt.

Verkenningen in de AWBZ[26] laten zien dat een te vergelijken professionaliseringsslag een substantiële besparing oplevert. Zo kan bijvoorbeeld het voorkomen van overprotocollering een instelling één fte besparen, die ingezet kan worden voor zorgverlening in plaats van aan administratieve processen. Dezelfde ontwikkelingen zien we overigens ook bij de politieprofessional en in het onderwijs.

12.2 Nalevingskosten

Het opzetten van een kwaliteitsregister jeugd valt onder de nalevingskosten. Deze kosten worden gedekt uit het budget van € 6,5 miljoen dat de ministeries van VWS en VenJ voor de implementatie van het actieplan professionalisering ter beschikking hebben gesteld. De kosten van het in stand houden van het register zijn door een werkgroep van de STIPJ met relevante veldpartijen geschat op ca. € 2 miljoen op jaarbasis. Gelet op het aantal professionals van 20.000, leidt dit tot een tarief van (her)registratie van ca. € 100 op jaarbasis. Daarnaast zullen organisaties moeten bewaken dat werknemers hun registratie op orde hebben. De nalevingskosten voor organisaties zullen tot een minimum beperkt worden, omdat het kwaliteitsregister gaat over de registraties en hierover communiceert met de jeugdprofessional. De werkgever kan in de reguliere functionerings- en/of begeleidingsgesprekken met de werknemer aandacht besteden aan de activiteiten die nodig zijn om op registerniveau te blijven. Vorenstaande leidt dus tot een toename van de nalevingskosten van € 2 miljoen. Hoewel het instellen van het kwaliteitsregister jeugd gepaard gaat met nalevingskosten, is zoals eerder in deze nota van toelichting benoemd bij jeugdzorginstellingen en beroepsverenigingen veel draagvlak voor het invoeren van een dergelijke register. Over de bekostiging ervan worden afspraken gemaakt tussen werkgevers en werknemers aan de CAO-tafel. Bij de eerste registratie en de (her)registratie wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van reeds bestaande registers, zoals deze al bestaan

[26] Met de verkenning 'meer tijd voor de cliënt' is in de langdurige zorg de basis gelegd voor de aanpak van administratieve lasten in de langdurige zorg. Deze aanpak valt uiteen in het oplossen van signalen van veldpartijen, het experiment regelarme instellingen en de ondersteuning via www.invoorzorg.nl

voor een aantal beroepsgroepen (jeugdzorgwerkers (BAMw), orthopedagogen (NVO) en psychologen (NIP)). Deze benadering heeft een kostendrukkend effect.

Het is overigens zo dat de ophoging van het scholingsbudget budgetneutraal plaatsvindt. Er wordt geen extra instellingsbudget toegevoegd, maar er vindt een verschuiving van inzet van middelen plaats. De ruimte wordt gevonden doordat de professionalisering zal leiden tot minder administratieve handelingen en registratieverplichting en daarmee meer flexibiliteit van de inzet van middelen tot stand brengt.

Artikelsgewijs

A (artikel 1)

Naast de toevoeging van een aantal nieuwe begrippen is van de gelegenheid gebruik gemaakt de definitie van het begrip 'gekwalificeerde gedragswetenschapper' aan te passen. Zij beoogt geen wijziging aan te brengen in de materiële reikwijdte van het begrip, maar dient de juiste omschrijving van het begrip. Het lidmaatschap van het NIP is geen vereiste om in het register Kinder- en Jeugdpsychologen van het NIP te worden ingeschreven. Daarnaast is het vereiste van de basisaantekening overbodig omdat een psycholoog die is opgenomen in het register Kinder- en Jeugdpsychologen wordt geacht over de kennis te beschikken die recht geeft op de basisaantekening. Zowel het criterium van het lidmaatschap van het NIP als het criterium van de basisaantekening kan daardoor vervallen. Voor de gezondheidszorgpsycholoog is het overbodig te vermelden dat het om een BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaar gaat omdat door de titelbescherming een gezondheidszorgpsycholoog niet anders dan BIG-geregistreerd kan zijn.

B en C (artikelen 24 en 29)

Deze wijzigingsonderdelen bewerkstelligen dat aan zorgaanbieders en bureaus jeugdzorg de norm van de verantwoorde werktoedeling wordt opgelegd en dat zij de binnen hun organisaties werkzame geregistreerde jeugdprofessionals in staat stellen te werken met inachtneming van de professionele standaarden waar zij ten gevolge van de registratie aan zijn gebonden.

Voor wat betreft de uitzonderingen in artikel 24, vierde lid, van de Wet op de jeugdzorg geldt het volgende.

Hoewel de Wet op de jeugdzorg in beginsel als uitgangspunt heeft dat zorgaanbieders een rechtspersoon zijn, bestaat ook de mogelijkheid dat natuurlijke personen zorgaanbieders zijn. Om als zorgaanbieder in de zin van de Wet op de jeugdzorg te worden aangemerkt, is het noodzakelijk dat een rechtspersoon daartoe van de provincie subsidie ontvangt. Daarnaast kunnen ook natuurlijke personen als zorgaanbieder gesubsidieerd worden (en daarmee zorgaanbieder worden in de zin van de Wet op de jeugdzorg) die zijn ingeschreven in een register als bedoeld in artikel 3 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg.

In de theoretische situatie dat een provincie overgaat tot subsidiëring van een natuurlijke persoon als zorgaanbieder, kan die zorgaanbieder niet aan de wettelijke verplichting van de verantwoorde werktoedeling voldoen. Een natuurlijke persoon is immers als individu werkzaam en kan daardoor geen werk toedelen. Hij zal die werkzaamheden zelf verrichten.

Omdat de wet formeel de hiervoor omschreven situatie niet uitsluit, is om systeemtechnische reden in het Uitvoeringsbesluit uitgesloten dat een natuurlijk persoon als zorgaanbieder dient te werken volgens de norm van de verantwoorde werktoedeling.

Deze gevallen moeten niet verward worden met de BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaren die in dienst of in opdracht van een zorgaanbieder/rechtspersoon werken. De werktoedeling van zorgaanbieders en bureaus jeugdzorg aan die BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaren zal moeten voldoen aan de norm van de verantwoorde werktoedeling. Zij zijn dan zelf geen zorgaanbieder in de zin van de Wet op de jeugdzorg maar krijgen het werk toegedeeld.

Ten aanzien van de bureaus jeugdzorg blijft de verplichting bestaan te beschikken over de deskundigheden, bedoeld in artikel 29, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit. Het ligt voor de hand dat een deel van de vereiste deskundigheid wordt geboden door geregistreerde jeugdprofessionals.

D (artikel 35)

Het vaststellen van een indicatiebesluit is een taak van bureau jeugdzorg. De norm van de verantwoorde werktoedeling is daarbij van toepassing. Toepassing van die norm kan botsen met het

oorspronkelijke artikel 35 van het Uitvoeringsbesluit, dat bepaalde dat de bureaus jeugdzorg alvorens een indicatiebesluit te nemen, een ontwerp daarvan ter advisering aan een gekwalificeerde gedragswetenschapper kunnen voorleggen. Het Uitvoeringbesluit verstaat onder een gekwalificeerde gedragswetenschapper:

– degene die is opgenomen in het register Kinder- en Jeugdpsychologen van het Nederlands Instituut van Psychologen;
– degene die lid is van de Nederlandse Vereniging van Orthopedagogen en Onderwijskundigen en geregistreerd is als Orthopedagoog-Generalist, dan wel
– de gezondheidszorgpsycholoog.

Indien advisering door een gedragswetenschapper bij een indicatiebesluit noodzakelijk is, zal die advisering op grond van artikel 29, derde lid van het Uitvoeringsbesluit in beginsel door bureau jeugdzorg moeten worden toegedeeld aan een gedragswetenschapper uit het kwaliteitsregister jeugd. De advisering mag ook aan anderen worden toegedeeld indien de kwaliteit van die advisering daardoor niet nadelig wordt beïnvloed. Daarentegen moet de advisering aan anderen worden toegedeeld indien dat noodzakelijk is voor de kwaliteit van de advisering.

Indien de betrokkenheid van een gedragswetenschapper bij een indicatiebesluit is vereist, zal toepassing van de norm van de verantwoorde werktoedeling er in de regel dus toe leiden dat een gedragswetenschapper uit het kwaliteitsregister jeugd bij dat indicatiebesluit wordt betrokken. De verbreding van het jeugddomein die straks onder de Jeugdwet zal plaatsvinden, zal eveneens leiden tot een verbreding van het centrale norm dat werkzaamheden moeten worden toegedeeld aan geregistreerde jeugdprofessionals. Vanaf de inwerkingtreding van de Jeugdwet zal die centrale norm immers worden verruimd ten aanzien van BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaren. Dat kan gevolgen hebben voor beroepsbeoefenaren die vallen onder de begripsbepaling van de gekwalificeerde gedragswetenschapper.

Voor dit moment is het met het oog op de komende Jeugdwet niet zinvol in de positie van de gekwalificeerde gedragswetenschapper verandering aan te brengen omdat die positie onder de Jeugdwet wederom kan veranderen. De aanpassing van artikel 35 van het Uitvoeringsbesluit bewerkstelligt dat de positie van de gekwalificeerde gedragswetenschapper vooralsnog niet wordt gewijzigd.

E (artikelen 68a tot en met 68q)

De artikelen 68d tot en met 68l van het Uitvoeringsbesluit formuleren een aantal criteria waaraan de registerstichting onderscheidenlijk het register moet voldoen om voor erkenning als kwaliteitsregister jeugd in aanmerking te kunnen komen. Het betreffen dus geen algemeen verbindende verplichtingen die rechtstreeks aan het kwaliteitsregister jeugd worden opgelegd. De in de artikelen opgenomen criteria zijn niet meer en niet minder dan minimale randvoorwaarden om als kwaliteitsregister jeugd erkend te kunnen worden. In het algemeen deel van deze memorie is al gedeeltelijk ingegaan op de criteria.

Artikel 68c geeft aan wanneer de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie een erkenning kunnen intrekken. Uiteraard is dat het geval wanneer niet wordt voldaan aan de voorwaarden of de verplichtingen die voortvloeien uit het Uitvoeringsbesluit of de erkenningsvoorwaarden, maar ook indien de registerstichting haar werkzaamheden niet naar behoren vervult. Daarbij moet gedacht worden aan organisatorische aangelegenheden als de doorlooptijden van aanvragen tot registratie, tekortkomingen in administratieve afhandeling van tuchtklachten en de uitvoering van de beslissingen van het tuchtcollege. De erkenning kan ook op verzoek van de registerstichting worden ingetrokken. Onder omstandigheden kan het gewenst zijn dat bij de intrekking een termijn in acht wordt genomen, bijvoorbeeld om een behoorlijke overdracht van de werkzaamheden van het kwaliteitsregister jeugd te kunnen laten plaatsvinden. Artikel 68c, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit biedt daartoe de mogelijkheid.

Indien de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie van oordeel zijn dat de erkenning van het kwaliteitsregister jeugd moet worden ingetrokken, zal die intrekking geschieden met inachtneming van de regels die het bestuursrecht daarover stelt, in het bijzonder met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In concreto zal, indien het functioneren van het kwaliteitsregister jeugd daartoe aanleiding geeft en de situatie dat toelaat, een op verbetering gericht overleg worden gearrangeerd. De registerstichting zal dan een termijn krijgen om de door de ministers geconstateerde tekortkomingen te herstellen. Mocht desondanks geen of onvoldoende verbetering optreden en het functioneren van het kwaliteitsregister jeugd is zodanig dat de noodzaak tot intrekking niet is weggenomen, dan zal aan de registerstichting een voornemen tot intrekken van de erkenning bekend worden gemaakt. De registerstichting zal in de gelegenheid worden gesteld haar zienswijze op dat voornemen kenbaar te maken. Met inachtneming van die

zienswijze zal vervolgens een besluit worden genomen. Indien de zienswijze er niet toe leidt dat de ministers afzien van de intrekking, zal dienovereenkomstig worden besloten. Voor de registerstichting staan dan bezwaar en beroep open tegen dat besluit. Eventueel kan ook een voorlopige voorziening worden gevraagd bij de voorzieningenrechter.

Artikel 68d regelt de betrokkenheid van de beroepsverenigingen bij de benoeming van de bestuursleden en regelt ook dat de statuten een voorziening moeten hebben om 'nieuwe' beroepsverenigingen in staat te stellen een voordracht voor een bestuurder te doen indien het betreffende beroep van relevant belang is voor de jeugdzorg. Dat nieuwe beroep kan daardoor ook voor registratie in aanmerking komen en meegaan in het professionaliseringsproces. De voorwaarde gesteld in artikel 68g, onderdeel a, legt die koppeling.

In artikel 68e is een erkenningsvoorwaarde opgenomen inzake de onverenigbaarheid van functies. De statuten dienen op afdoende wijze te regelen dat bestuursleden en leden van andere organen van de registerstichting functies vervullen die onverenigbaar of tegenstrijdig zijn of kunnen zijn met de belangen of doelstellingen van de registerstichting. Daarvan zou sprake kunnen indien een lid van het bestuur tevens lid zou zijn van het bestuur van een van de voordragende verenigingen of van een tuchtcollege bij een van de verenigingen. Deze erkenningsvoorwaarde sluit daarentegen weer niet uit dat leden van onafhankelijke tuchtcolleges bij de beroepsverenigingen ook zitting nemen in het tuchtcollege van het kwaliteitsregister jeugd. Juist omdat zij door hun onafhankelijkheid niet gehouden zijn instructies op te volgen van personen met belangen die haaks kunnen staan op die van het kwaliteitsregister jeugd, is er geen reden dat soort dubbelfuncties tegen te gaan.

Artikel 68f, eerste lid, bepaalt dat, om voor erkenning in aanmerking te komen, de registerstichting moet beschikken over een raad van advies. Omdat meer factoren dan louter de kwaliteit van de in het register opgenomen beroepsbeoefenaren van belang zijn voor de kwaliteit van de jeugdzorg, dienen ook andere factoren bij de besluitvorming te worden betrokken. Een advies zal niet zo maar terzijde kunnen worden geschoven. Slechts indien eerst een op overeenstemming gericht beraad heeft plaatsgevonden, kan het advies schriftelijk en gemotiveerd worden gepasseerd.

Artikel 68g voorkomt dat het kwaliteitsregister jeugd wordt opengesteld voor beoefenaren van beroepen zonder dat een beroepsvereniging voor dat beroep betrokken is.

Omdat het kwaliteitsregister jeugd ook toegankelijk moet zijn voor beroepsbeoefenaren die geen lid zijn van een beroepsvereniging, is dat als uitdrukkelijke erkenningsvoorwaarde opgenomen.

Artikel 68h, stelt als voorwaarde dat geregeld is dat het kwaliteitsregister jeugd wordt opengesteld voor beroepsbeoefenaren die een opleiding hebben afgerond, minimaal op het niveau van een hogere beroepsopleiding. Dat impliceert dat het register ook openstaat voor degenen die zich via een EVC-traject weten te kwalificeren of die beschikken over een in het buitenland behaald diploma op minstens hbo-niveau. De registerstichting zal daar een procedure voor vaststellen.

Door de eis te stellen dat sprake moet zijn van minimaal een hbo-niveau wordt tevens bewerkstelligd dat houders van buitenlandse diploma's ook tot het register kunnen worden toegelaten, mits die diploma's getuigen van het juiste opleidingsniveau. De registratie zal zorgvuldig moeten plaatsvinden.

Artikel 68i, eerste lid, geeft aan dat voor de erkenning is vereist dat de (her)registratie zorgvuldig plaatsvindt. Doordat de registerstichting over verzoeken tot (her)registratie advies inwint bij de registratiecommissies van de NIP, NVO en de NVMW, wordt al de nodige zorgvuldigheid bereikt. Daarnaast zal een zorgvuldige procedure meebrengen dat bij afwijzing een mogelijkheid tot heroverweging kan plaatsvinden.

In het tweede lid is als vereiste voor erkenning geregeld dat in geval van wijziging van registratienormen overleg moet worden gevoerd met beroepsverenigingen.

Artikel 68j verplicht het kwaliteitsregister jeugd ervoor te zorgen dat de bij hem geregistreerde beroepsbeoefenaren dienen te handelen volgens de voor hen algemeen geldende professionele standaarden.

Verder geldt als erkenningsvoorwaarde dat tegen beroepsbeoefenaren die niet voldoen aan de professionele standaarden passende maatregelen kunnen worden genomen. Het daartoe op te zetten systeem van normhandhaving dient adequaat te zijn. Dat brengt mee dat van het systeem verwacht mag worden dat het onafhankelijk functioneert en dat degenen die met de besluitvorming worden belast over de nodige deskundigheid beschikken. De beroepsverenigingen hebben reeds aangegeven dat zij willen overgaan tot instelling van een onafhankelijk van het kwaliteitsregister functionerend tuchtcollege en college van beroep. Op die wijze kan aan de erkenningsvoorwaarde van artikel 68j

worden voldaan. Dat sprake moet zijn van passende maatregelen brengt mee dat de mogelijk te nemen maatregelen rekening houden met de zwaarte van de schending van de norm.

Voorts is van belang dat de kring van klachtgerechtigden juist is samengesteld. De registerstichting thans bezig is met het opstellen van een tuchtreglement. Op basis daarvan zullen in elk geval de Inspectie jeugdzorg en cliënten klachtgerechtigd worden.

Artikel 68k regelt dat wanneer de registerstichting voor registratie (met inbegrip van herregistratie) een geldbedrag in rekening brengt, dit niet hoger mag zijn dan de kosten die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de registerstichting.

Artikel 68l stelt als voorwaarde om erkend te worden dat de nodige openbaarheid moet worden betracht. De beroepsbeoefenaren zijn door de registratie privaatrechtelijk gebonden aan het systeem van openbaarheid. Hiermee wordt invulling gegeven aan de eerder genoemde motie Van der Burg. Bij de vaststelling van de termijnen gedurende welke de gegevens toegankelijk zijn, zal de registerstichting zich rekenschap moeten geven van de belangen van de ingeschrevenen en de belangen van degenen die van de gegevens kennis moeten kunnen nemen.

Artikel 68m geeft aan dat de registerstichting na beëindiging van de erkenning van het kwaliteitsregister jeugd alle noodzakelijke medewerking dient te verlenen om een overgang van taken naar een eventuele nieuwe beheerder mogelijk te maken. Daarmee wordt voorkomen dat, indien een andere organisatie met het beheer van het kwaliteitsregister wordt belast, die organisatie van voor af aan moet beginnen.

De artikel 68n en 68o regelen dat het kwaliteitsregister jeugd de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie van de benodigde informatie dienen te voorzien. Het gaat om incidentele informatie op verzoek (artikel 68n) die de ministers nodig hebben om te beoordelen of het kwaliteitsregister aan alle voorwaarden voldoet en om het professionaliseringsproces goed te kunnen monitoren. Daarnaast is er de verplichting een jaarverslag toe te sturen (artikel 68o). Een soortgelijke verplichting geldt ten aanzien van de beroepsverenigingen. Dat jaarverslag moet inzage geven in de uitvoering van de werkzaamheden die samenhangen met dit besluit. Van een aantal werkzaamheden zal een kwantitatieve beschrijving moeten worden gegeven. Daarbij gaat het om de voorbereiding en uitvoering van de werkzaamheden, de behandeling van personen en instellingen die met de registerstichting in aanraking komen (denk aan contacten met personen die een tuchtklacht willen indienen, beroepsverenigingen die willen participeren in de stichting) en werkzaamheden die samenhangen met het tuchtrecht (denk aan aantallen klachten en de aard en omvang van de opgelegde maatregelen).

De gegevens moeten worden gecontroleerd door een accountant.

F (artikel 55d)

Het ligt voor de hand dat de verplichting voor een instelling voor gesloten jeugdzorg om in haar klachtencommissie een gekwalificeerde gedragswetenschapper te benoemen, wordt vervangen door een verplichting een gedragswetenschapper te benoemen die is opgenomen in het kwaliteitsregister jeugd. Hier geldt echter hetzelfde als met betrekking tot artikel 35 van het Uitvoeringsbesluit capaciteitsproblemen. Derhalve zal het vooralsnog mogelijk blijven zowel gedragswetenschappers uit het kwaliteitsregister jeugd als gekwalificeerde gedragswetenschappers tot lid van de klachtencommissie te benoemen.

G (artikelen 77a en 77b)

artikel 77a

Gedurende een jaar na inwerkingtreding van de artikelen 24, eerste tot en met derde lid, en 29, derde tot en met vijfde lid, blijft het voor zorgaanbieders en bureaus jeugdzorg mogelijk werkzaamheden toe te delen aan niet-geregistreerde jeugdprofessionals. Uitgangspunt is dat ook in die situaties sprake moet zijn van verantwoorde zorg. Onverantwoorde werktoedelingen uit het verleden worden daardoor niet gerespecteerd.

Een werkgever mag na verloop van het jaar aan deze werknemers dat werk niet meer toedelen, tenzij de werkgever ingevolge artikel 24, tweede lid, en artikel 29, vierde lid, kan aantonen dat de aard van de werkzaamheden van deze medewerkers een beroep op de afwijkingsgrond rechtvaardigt.

artikel 77b

Naast de overgangsregeling van artikel 77a, is er een regeling getroffen waardoor na inwerkingtreding van dit besluit werk kan blijven worden toegedeeld aan medewerkers die op het tijdstip van inwerkingtreding reeds op een hbo-functie werkzaam zijn in de jeugdzorg, doch nog niet op hbo-niveau zijn geschoold. Dat wordt mogelijk door te regelen dat beroepsbeoefenaren gedurende een periode van vijf jaar en drie maanden ingeschreven kunnen zijn in het register zonder over het vereiste scholingsniveau te beschikken. Die periode vangt aan op het tijdstip waarop artikel 68h in werking treedt. Die beroepsbeoefenaren moeten dan wel binnen drie maanden na inwerkingtreding van dat artikel een aanvraag tot registratie hebben gedaan. Beroepsbeoefenaren die de termijn van drie maanden voorbij laten gaan, kunnen dus hooguit op basis van artikel 77a gedurende een periode van een jaar na inwerkingtreding van dat artikel werk toegedeeld krijgen zonder dat zij over het vereiste opleidingsniveau beschikken. Na vijf jaar en drie maanden is het niet meer mogelijk om geregistreerd te zijn zonder over het vereiste scholingsniveau te beschikken. Beroepsbeoefenaren die hun scholing niet tijdig afronden, komen daardoor niet in aanmerking voor herregistratie.

Omdat het mogelijk is binnen die periode van vijf jaar en drie maanden van werkgever te veranderen zonder hun bijzondere status te verliezen, is wel een vereiste dat bij raadpleging van het kwaliteitsregister duidelijk wordt dat deze beroepsbeoefenaren hun registratie ontlenen aan deze overgangsbepaling en dat zij nog een scholingstraject moeten voltooien om voor de eerstkomende herregistratie in aanmerking te komen.

Doordat de Wet op de jeugdzorg met de inwerkingtreding van de Jeugdwet, naar verwachting met ingang van 1 januari 2015, zal vervallen, en daarmee het Uitvoeringsbesluit, zal nog voordat de overgangsperiode is voltooid, daarmee ook de onderhavige overgangsregeling komen te vervallen. In het Besluit Jeugdwet, dat uitvoering zal geven aan de Jeugdwet, zal daarom een bepaling worden opgenomen waardoor deze overgangsregeling onder de Jeugdwet zal worden voortgezet, totdat de totale overgangsperiode is voltooid.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,